G R E T A
grupa ekspertów do spraw działań
przeciwko handlowi ludźmi

Non official translation in Polish

GRETA(2013)6

Raport z wdrażania Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi przez Polskę

Pierwszy etap oceny

Strasburg, 6 maja 2013 r.

Sekretariat Konwencji Rady Europy
w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi
(GRETA i Komitet Stron)
Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Obrotu Prawnego
Rada Europy
F- 67075 Strasbourg Cedex
Francja

+ 33 (0)3 90 21 52 54 trafficking@coe.int

Spis treści

Preambuła ... 5
Streszczenie ... 7
I. Wstęp ... 9
II. Krajowe ramy w zakresie działania przeciwko handlowi ludźmi w Polsce ... 10
1. Przegląd bieżącej sytuacji dotyczącej zjawiska handlu ludźmi w Polsce ... 10
2. Przegląd ram prawnych i polityki przeciwdziałania handlowi ludźmi ... 11
a. Ramy prawne ... 11
b. Programy krajowe i plany działania ... 12
3. Przegląd instytucjonalnych ram działania przeciwko handlowi ludźmi ... 14
a. Międzyresortowy Zespół ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi ... 14
b. Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ... 14
c. Policja ... 15
d. Straż Graniczna ... 15
e. Prokuratura Generalna ... 16
f. Państwowa Inspekcja Pracy ... 16
g. g. Organizacje pozarządowe ... 16
III. Wdrażanie Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi przez Polskę ... 18
1. Wprowadzenie głównych koncepcji i definicji zawartych w Konwencji do prawa krajowego ... 18
a. Podejście respektujące prawa człowieka w podejmowaniu działań przeciwko handlowi ludźmi ... 18
b. Definicje „handlu ludźmi" i „ ofiary handlu ludźmi" w polskim prawie ... 19
*i. Definicja „*handlu ludźmi" ... 19
ii. Definicja „ofiary handlu ludźmi" ... 21
c. Kompleksowe podejście do zwalczania handlu ludźmi, koordynacja wszystkich podmiotów i działań oraz współpraca międzynarodowa ... 22
i. Kompleksowe podejście i koordynacja ... 22
ii. Szkolenie odpowiednich grup zawodowych ... 24
iii. Gromadzenie danych i prowadzenie badań ... 25
iv. Współpraca międzynarodowa ... 27
2. Wdrażanie przez Polskę środków mających na celu zapobieganie handlowi ludźmi ... 30
a. Środki na rzecz zwiększenia świadomościi ograniczania popytu ... 30
b. Inicjatywy społeczne, gospodarcze i inne kierowane do grup społecznych zagrożonych handlem ludźmi 32
c. Działania podejmowane na granicy w celu zapobiegania handlowi ludźmi i działania umożliwiające legalną migrację ... 32
d. Środki na rzecz zapewnienia jakości, zabezpieczenia i integralności dokumentów podróży i tożsamości 35
3. Implementacja przez Polskę środków na rzecz ochrony i promowania praw ofiar handlu ludźmi ... 35
a. Identyfikacja ofiar handlu ludźmi ... 35
b. Pomoc ofiarom ... 37
c. Okres dochodzenia do równowagi i do namysłu ... 40
d. Zezwolenia na pobyt ... 41
e. Odszkodowanie i prawne zadośćuczynienie ... 41
f. Repatriacja i powrót ofiar ... 44

4. Wdrażanie przez Polskę środków dotyczących prawa karnego materialnego, dochodzenia, ścigania i prawa procesowego 45
a. Prawo karne materialne 45
b. Niekaralność ofiar handlu ludźmi 46
c. Dochodzenie, ściganie i prawo procesowe 47
d. Ochrona ofiar i świadków 49
5. Uwagi końcowe 50
Załącznik I: Lista propozycji GRETA 51
Załącznik II: Wykaz organów publicznych i organizacji międzyrządowych i pozarządowych, z którymi GRETA przeprowadziła konsultacje 55
Uwagi Rządu 56

Preambuła

W związku z tym, że Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi („Konwencja”) i mechanizm monitorujący służący ocenie jej wdrażania są stosunkowo nowe, na początku każdego raportu należy określić ich istotne cechy dla każdej Strony Konwencji.

Konwencja została przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 3 maja 2005 r., po serii innych inicjatyw Rady Europy w zakresie zwalczania handlu ludźmi. Konwencja weszła w życie dnia 1 lutego 2008 r. Jest ona prawnie wiążącym instrumentem, opierającym się na istniejących wcześniej instrumentach międzynarodowych. Konwencja jednocześnie poza minimalne normy uzgodnione w ramach innych instrumentów międzynarodowych i ma na celu wzmocnienie przyznanej przez nie ochrony.

Główną wartość dodaną Konwencji stanowią: perspektywa dotycząca praw człowieka i skupienie się na ochronie ofiary. W Konwencji wyraźnie określono, że handel ludźmi stanowi przede wszystkim naruszenie praw człowieka oraz przestępstwo przeciwko godności i integralności istoty ludzkiej; z tego względu potrzebna jest lepsza ochrona wszystkich ofiar tego zjawiska. Konwencja ma także szeroki zakres zastosowania, ponieważ odnosi się do wszystkich form handlu ludźmi (zarówno krajowego, jak i międzynarodowego, związanego albo niezwiązanego z przestępczością zorganizowaną) i wszystkich osób, które są ofiarami handlu ludźmi (kobiet, mężczyzn oraz dzieci). Do form wykorzystywania objętych Konwencją należą m.in. wykorzystywanie seksualne, praca lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie, a także usunięcie organów.

W związku z tym, że handel ludźmi jest zjawiskiem na skalę światową, jednym z wyraźnych celów Konwencji jest promowanie międzynarodowej współpracy w zakresie podejmowania wysiłków zmierzających do zwalczania tego procederu. W tym kontekście warto zauważyć, że Konwencja nie ogranicza się do państw członkowskich Rady Europy; zarówno państwa niebędące członkami Rady Europy, jak i Unia Europejska mają także możliwość przystąpienia do niej.

Dążąc do skutecznego zwalczania handlu ludźmi, zważywszy na charakter tego zjawiska, strategia walki musi być oparta na podejściu skoordynowanym i multidyscyplinarnym, obejmującym zapobieganie temu procederowi, ochronę praw ofiar i ściganie osób dopuszczających się handlu ludźmi. Konwencja zawiera różne przepisy prawa odnoszące się do każdego z tych trzech obszarów, zobowiązując państwa do podjęcia właściwych działań we współpracy zarówno ze społeczeństwem obywatelskim, jak też z innymi państwami.

Do środków przewidzianych w Konwencji, odnoszących się do zapobiegania handlowi ludźmi, należą działania informacyjne skierowane do osób narażonych na możliwość stania się ofiarami handlu ludźmi, inicjatywy społeczno-gospodarcze mające na celu zwalczanie przyczyn handlu ludźmi, działania zmierzające do ograniczenia popytu oraz wprowadzenie mechanizmów kontroli granicznej w celu zapobiegania i wykrywania handlu ludźmi.

Konwencja przewiduje także szereg środków służących ochronie i promocji praw ofiar. Ofiary handlu ludźmi muszą zostać zidentyfikowane i uznane za ofiary, aby uniknąć traktowania ich przez policję lub władze publiczne jak „nielegalnych migrantów” lub „przestępców”. Ofiary powinny mieć zapewnioną pomoc fizyczną i psychologiczną oraz wsparcie mające na celu ich reintegrację ze społeczeństwem. Ponadto, na mocy Konwencji ofiarom przysługuje 30-dniowy okres dochodzenia do równowagi i uwolnienia się spod wpływu osób dopuszczających się handlu ludźmi oraz podjęcie ewentualnej decyzji dotyczącej współpracy z odpowiednimi organami. Jeżeli sytuacja osobista ofiary tego wymaga lub jej pobyt jest niezbędny do celów współpracy w zakresie postępowania przygotowawczego, należy wydać ofierze odnawialne zezwolenie na pobyt. Dodatkowo Konwencja ustanawia prawo przysługujące ofiarom do otrzymania odszkodowania i przewiduje środki umożliwiające ich powrót do kraju pochodzenia lub innego kraju z należytym poszanowaniem przysługujących im praw, bezpieczeństwa oraz godności.

W zakresie materialnego i proceduralnego prawa karnego Konwencja nakłada na Strony szereg zobowiązań mających na celu umożliwienie skutecznego ścigania osób dopuszczających się handlu ludźmi i zapewnienie, że takie osoby będą podlegały proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom. Szczególną uwagę poświęcono kwestii ochrony ofiar i świadków podczas prowadzenia postępowań przygotowawczych i sądowych. Strony powinny także zapewnić możliwość niekarania ofiar za ich udział w czynach bezprawnych.

Kolejną ważną wartością dodaną Konwencji jest system monitoringu opracowany w celu zapewnienia skutecznego wywiązywania się ze zobowiązań zawartych w Konwencji, za który odpowiadają dwa podmioty: grupa ekspertów do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi (GRETA) i Komitet Stron.

GRETA składa się z piętnastu niezależnych i bezstronnych ekspertów wybieranych na podstawie ich uznanych kompetencji w dziedzinie praw człowieka, udzielania pomocy i ochrony ofiarom oraz działań przeciwko handlowi ludźmi, bądź też posiadających doświadczenie zawodowe w obszarach objętych regulacją niniejszej Konwencji. Zadaniem grupy GRETA jest dokonywanie oceny wdrażania Konwencji przez Strony na podstawie procedury podzielonej na etapy. Na początku każdego etapu GRETA samodzielnie wskaże przepisy, które będą podlegały monitorowaniu i określi najbardziej odpowiednie środki do przeprowadzenia oceny, na podstawie regulaminu dokonywania oceny wdrażania Konwencji przyjętego podczas drugiego posiedzenia GRETA (16-19 czerwca 2009 r.). GRETA podjęła decyzję, że pierwszy etap oceny będzie trwał cztery lata i zacznie się na początku 2010 r. a zakończy pod koniec 2013 r.

W ramach prowadzenia monitorowania GRETA ma prawo korzystać z szeregu środków służących do gromadzenia informacji. Pierwszym krokiem, jaki podejmuje GRETA, jest przesłanie władzom państwa poddawanego ocenie szczegółowego kwestionariusza. Może także wystosować dodatkowe wnioski o udzielenie informacji. Na mocy Konwencji Strony są zobowiązane do współpracy z GRETA poprzez udzielanie wymaganych informacji. Innym ważnym źródłem informacji jest społeczeństwo obywatelskie; GRETA *de facto* utrzymuje kontakty z organizacjami pozarządowymi, które mogą udzielić stosownych informacji. Dodatkowo GRETA może podjąć decyzję o złożeniu wizyty w danym państwie w celu zgromadzenia dodatkowych informacji lub dokonania oceny wdrażania przyjętych środków w praktyce. Takie wizyty umożliwiają bezpośrednie spotkania z właściwymi organami (rządowymi i pozarządowymi), a także są okazją dla GRETA do wizytacji obiektów, w których zapewniana jest ochrona i pomoc ofiarom handlu ludźmi, oraz innych instytucji działających w tym zakresie. GRETA może ponadto podjąć decyzję o zorganizowaniu spotkań z innymi podmiotami zaangażowanymi w działania przeciwko handlowi ludźmi.

Raporty z oceny są zatem opracowywane przez GRETA na podstawie informacji pochodzących z różnych źródeł. Zawierają one analizę sytuacji każdej Strony w odniesieniu do działań podjętych w celu zwalczania handlu ludźmi oraz sugestie dotyczące sposobów poprawy wdrażania Konwencji i rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. W ramach dokonywanej oceny GRETA nie jest związana orzecznictwem organów sądowych i quasi-sądowych działających w tym samym obszarze, jednak może wykorzystać je jako punkt wyjścia lub odniesienia. Raporty są opracowywane w duchu współpracy i mają na celu zapewnienie państwom wsparcia w podejmowanych przez nie wysiłkach; mogą być pomocne przy wprowadzaniu zmian zaplanowanych przez władze państwowe oraz poświadczają zasadność kierunków krajowej polityki. Ze względu na jej multidyscyplinarny charakter i wielonarodowy skład oraz dzięki jej niezależnemu podejściu, GRETA jest profesjonalnym i bezstronnym międzynarodowym głosem w ramach tego procesu.

Jeśli chodzi o procedurę sporządzania raportów, GRETA na posiedzeniu plenarnym analizuje projekty raportów dotyczących każdej Strony. Raport jest przesyłany do rządu danego państwa w celu przedstawienia uwag, które są następnie uwzględniane przez GRETA podczas prac nad końcowym raportem. GRETA przyjmuje końcowy raport na posiedzeniu plenarnym i przekazuje go zainteresowanej Stronie, która jest proszona o przedstawienie końcowych uwag. Po upływie przysługującego Stronie miesięcznego terminu na składanie uwag raport i wnioski GRETA wraz z ewentualnymi uwagami władz zainteresowanego Państwa będą podane do publicznej wiadomości i przesłane Komitetowi Stron. Na tym kończy się rola GRETA wobec zainteresowanej Strony w kontekście pierwszego etapu oceny, jednak etap ten jest jedynie pierwszym krokiem w ramach współpracy między GRETA a władzami państwowymi.

Komitet Stron, będący drugim organem biorącym udział w mechanizmie monitoringu, składa się z przedstawicieli Komitetu Ministrów Stron Konwencji oraz przedstawicieli Stron Konwencji niebędących członkami Rady Europy. Na podstawie raportów GRETA Komitet Stron może przyjąć adresowane do Strony rekomendacje dotyczące środków, jakie należy podjąć w celu wprowadzenia w życia wniosków GRETA.

Streszczenie

Władze polskie podjęły szereg ważnych kroków mających na celu zapobieganie handlowi ludźmi i zwalczanie go. Począwszy od 2007 r. do prawodawstwa dotyczącego pomocy społecznej, cudzoziemców i pracy wprowadzane są zmiany mające na celu zapewnienie szeregu praw ofiarom handlu ludźmi. Penalizacja handlu ludźmi, zgodnie z definicją podaną w Konwencji, weszła w życie we wrześniu 2010 r. Mając na uwadze rodzaje wykorzystywania, które obejmuje definicja handlu ludźmi w prawie polskim, GRETA wzywa władze polskie do wprowadzenia konkretnego prawnego zakazu poddaństwa w celu zapewnienia większej pewności i przejrzystości w odniesieniu do zakresu stosowania prawa krajowego.

Od 2003 r. przyjęto szereg krajowych programów i planów działania przeciwko handlowi ludźmi. Krajowy Plan Działań na lata 2011-2012 ma kompleksowy charakter i ma na celu objęcie wszystkich aspektów działania przeciwko handlowi ludźmi. Międzyresortowy Zespół do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi nadzoruje realizację planu działania, natomiast Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiada za koordynację codziennych działań zainteresowanych podmiotów rządowych i pozarządowych. Ponadto, w ramach struktur Policji, Straży Granicznej i Prokuratury Generalnej powołano specjalne jednostki do walki z handlem ludźmi. Pozytywnym elementem polskich ram działania przeciwko handlowi ludźmi jest uczestnictwo organizacji pozarządowych w pracach Międzyresortowego Zespołu i jego grup roboczych, a także realizacja krajowego planu działania.

W kontekście zapobiegania handlowi ludźmi GRETA z zadowoleniem przyjmuje kroki podjęte przez władze polskie we współpracy z organizacjami rządowymi i pozarządowymi mające na celu poszerzenie ogólnej wiedzy na temat handlu ludźmi za pośrednictwem kampanii informacyjnych, programów edukacyjnych realizowanych w szkołach i szkoleniu osób zawodowo zajmujących się tym problemem. Pomimo to GRETA zachęca władze państwowe do zwiększenia wysiłków na rzecz ograniczenia popytu na usługi ofiar handlu ludźmi w odniesieniu do wszystkich form wykorzystania . GRETA jest także zdania, że władze polskie powinny podjąć kolejne kroki mające na celu identyfikację osób i grup narażonych na możliwość stania się ofiarami handlu ludźmi oraz skoncentrowania się na działaniach prewencyjnych prowadzonych w stosunku do nich za pośrednictwem ukierunkowanych inicjatyw społeczno-gospodarczych i innych.

GRETA z zadowoleniem przyjmuje wysiłki władz polskich zmierzające do przyjęcia wielodyscyplinarnego podejścia do identyfikacji ofiar handlu ludźmi poprzez utworzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi. Pomimo tego GRETA wzywa władze do podjęcia kolejnych kroków mających na celu zapewnienie, że ofiary handlu ludźmi są odpowiednio identyfikowane i mogą korzystać ze wszystkich środków pomocy i ochrony przewidzianej w Konwencji. Władze polskie powinny w szczególności przyjąć ogólnokrajowe procedury identyfikacji dzieci będących ofiarami handlu ludźmi i zwracać więcej uwagi na identyfikację ofiar wśród osób zatrzymanych w charakterze nielegalnych migrantów.

Za zapewnienie zakwaterowania i wsparcia ofiarom handlu ludźmi odpowiadają Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi, 14 ośrodków interwencji kryzysowej w całym kraju oraz organizacje pozarządowe. Pomimo tego GRETA jest zdania, że władze powinny usprawnić system świadczenia pomocy dzieciom będącym ofiarami handlu ludźmi, zarówno pod względem zakwaterowania, jak i średnio- i długoterminowych programów wsparcia dostosowanych do potrzeb dzieci. Władze powinny także zapewnić odpowiednie zakwaterowanie dla mężczyzn będących ofiarami handlu ludźmi i możliwość pełnego korzystania ze środków pomocy przewidzianych w prawie.

GRETA wzywa władze polskie do zapewnienia, zgodnie ze zobowiązaniami przewidzianymi w art. 13 Konwencji, że wszystkie potencjalne ofiary handlu ludźmi, w tym obywatele Europejskiego Obszaru Gospodarczego, są systematycznie informowane o możliwości skorzystania z okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu, a także do faktycznego zapewniania takiego okresu niezależnie od tego, czy podjęły współpracę w ramach postępowania przygotowawczego.

Pomimo istnienia prawnych możliwości uzyskania odszkodowania, niewiele ofiar handlu ludźmi otrzymało odszkodowanie od sprawców. Brakuje ponadto danych statystycznych dotyczących ofiar handlu ludźmi, które otrzymały odszkodowanie ze strony państwa. GRETA wzywa władze polskie do przyjęcia środków ułatwiających i zapewniających dostęp do odszkodowań dla ofiar handlu ludźmi, w tym poprzez systematyczne informowanie ofiar i zachęcanie prokuratorów do występowania z wnioskiem o wydanie nakazu wypłaty odszkodowania w możliwie najszerszym zakresie.

GRETA wyraża zaniepokojenie znaczącą różnicą pomiędzy liczbą zidentyfikowanych ofiar handlu ludźmi a liczbą pomyślnie przeprowadzonych postępowań oraz wydanych wyroków skazujących. GRETA zachęca władze polskie do podjęcia działań służących zidentyfikowaniu problemów w postępowaniu przygotowawczym i wnoszeniu spraw do sądu w celu zapewnienia, by przestępstwo handlu ludźmi stało się przedmiotem skutecznego śledztwa i oskarżenia, a także by prowadziło do zastosowania proporcjonalnych i odstraszających sankcji. GRETA uważa ponadto, że istnieje potrzeba podniesienia poziomu wiedzy i wrażliwości sędziów, prokuratorów, śledczych i prawników w zakresie handlu ludźmi i praw człowieka przysługujących ofiarom.

Wreszcie GRETA uważa, że władze polskie powinny rozszerzyć zakres stosowania wszystkich specjalnych procedur ochronnych tak, aby objęły one dzieci będące ofiarami handlu ludźmi, rozumiane jako osoby do 18 roku życia. GRETA zachęca władze polskie do wykorzystania w pełni dostępnych środków służących ochronie ofiar i świadków handlu ludźmi oraz do zapobiegania przypadkom zastraszania w trakcie prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz w trakcie postępowań sądowych i po ich zakończeniu.

I. Wstęp

1. Polska złożyła dokument ratyfikacyjny Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (Konwencji) w dniu 17 listopada 2008 r. Konwencja weszła w życie w Polsce w dniu 1 marca 2009 r.[1].

2. Jak określono w art. 36 ust. 1 Konwencji grupa ekspertów do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi (GRETA) monitoruje implementację Konwencji przez Strony. GRETA robi to zgodnie z procedurą określoną w art. 38 Konwencji i przepisami dotyczącymi procedury oceny implementacji Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi przez Strony. Dla potrzeb pierwszego etapu oceny (2010-2013) GRETA opracowała harmonogram, zgodnie z którym Strony Konwencji zostały podzielone na grupy; Polska znalazła się w drugiej grupie, do której przypisano 10 Stron, mających zostać poddanych ocenie.

3. Zgodnie z art. 38 Konwencji GRETA przeprowadziła analizę działań podjętych przez Polskę w celu implementacji postanowień zawartych w Konwencji. Kwestionariusz oceny wdrażania Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi przez Strony dotyczący pierwszego etapu oceny przesłano Polsce w dniu 25 lutego 2011 r. Ostateczny termin odesłania wypełnionego kwestionariusza ustalono na dzień 1 września 2011 r. Polska odesłała kwestionariusz 31 sierpnia 2011 r.

4. Podczas opracowywania niniejszego raportu GRETA wykorzystała udzieloną przez Polskę odpowiedź na kwestionariusz, inne informacje zgromadzone przez GRETA, a także informacje uzyskane od społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo w dniach od 23 do 27 kwietnia 2012 roku miała miejsce wizyta oceniająca. W skład delegacji weszły następujące osoby:

- Hanne Sophie Greve, członek GRETA;
- Jan van Dijk, członek GRETA;
- Petya Nestorova, Sekretarz Wykonawczy Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.

5. W trakcie wizyty delegacja spotkała się z przedstawicielami właściwych ministerstw i innych organów publicznych, a także z przewodniczącym Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (zob. załącznik II). Spotkania te odbyły się w duchu bliskiej współpracy.

6. Delegacja GRETA odbyła oddzielne spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, innymi uczestnikami społeczeństwa obywatelskiego, prawnikami i organizacjami międzyrządowymi obecnymi w Polsce (zob. załącznik II). GRETA jest wdzięczna za przekazane przez nich informacje.

7. Dodatkowo w ramach wizyty w Polsce delegacja GRETA odwiedziła Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi oraz schronisko dla ofiar handlu ludźmi, oba podmioty są finansowane ze środków państwa i prowadzone przez organizację pozarządową – Fundację La Strada. Delegacja GRETA odwiedziła także Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Piastowie (w powiecie pruszkowskim) prowadzony przez władze lokalne oraz schronisko dla ofiar handlu ludźmi prowadzone przez organizację pozarządową Stowarzyszenie PoMOC.

8. GRETA pragnie podkreślić nieocenioną pomoc ze strony pani Urszuli Kozłowskiej, wyznaczonej przez władze polskie do kontaktów z delegacją, będącej ekspertem Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

9. Projekt niniejszego raportu został przyjęty przez GRETA podczas jej 15. posiedzenia (26-30 listopada 2012 r.) i przekazany w celu przedstawienia uwag władzom polskim w dniu 17 grudnia 2012 r. Uwagi władz wpłynęły w dniu 18 lutego 2013 r. i zostały uwzględnione przez GRETA podczas opracowywania końcowego raportu z oceny, który został przyjęty na 16. posiedzeniu GRETA (11-15 marca 2013 r.).

[1] Konwencja weszła w życie dnia 1 lutego 2008 r. po jej 10. Ratyfikacji.

II. Krajowe ramy w zakresie działania przeciwko handlowi ludźmi w Polsce

1. Przegląd bieżącej sytuacji dotyczącej zjawiska handlu ludźmi w Polsce

10. Polska jest krajem pochodzenia, tranzytu i miejsca przeznaczenia ofiar handlu ludźmi. Zgodnie z oficjalnymi statystykami, liczba formalnie zidentyfikowanych ofiar w 2008 r. wyniosła 315 osób, w 2009 r. – 611, a w 2010 r. – 323 osoby. Obywatele polscy stanowili 76 % ofiar zidentyfikowanych w latach 2008-2010 (221 w 2008 r., 439 w 2009 r. i 283 w 2010 r.). Głównymi krajami przeznaczenia ofiar handlu ludźmi posiadających obywatelstwo polskie są: Niemcy, Niderlandy, Belgia, Hiszpania, Szwecja, Francja i Zjednoczone Królestwo. Z kolei głównymi krajami pochodzenia ofiar na terenie Rzeczypospolitej Polskiej są: Ukraina, Bułgaria, Rumunia, Republika Mołdawii, Białoruś, Wietnam i Federacja Rosyjska. W całkowitej liczbie zidentyfikowanych ofiar w 2009 r. było 66 dzieci a w 2010 r. – 32 dzieci.

11. Władze polskie nie dokonały podziału wyżej wspomnianych danych liczbowych ze względu na płeć ofiar i rodzaj wykorzystywania. Jeśli chodzi o obywateli zagranicznych przywożonych do Polski, GRETA uzyskała informacje, że handel kobietami w celu wykorzystywania seksualnego stanowi główną formę handlu ludźmi (około 80 % wszystkich zidentyfikowanych przypadków). Istnieje wiele raportów, według których nasila się zjawisko handlu ludźmi w celu wykorzystania do pracy przymusowej w Polsce – w szczególności wobec osób pochodzących z Azerbejdżanu, Chin, Nepalu, Filipin, Wietnamu, Bangladeszu i innych państw azjatyckich. Pomimo faktu, że wielu obcokrajowców uznano za ofiary naruszenia przepisów prawa pracy, tylko kilku uznano za ofiary handlu ludźmi zmuszane do pracy. Obywatele polscy, którzy stali się ofiarami handlu ludźmi poza granicami kraju, byli wykorzystywani w celach seksualnych, do wykonywania przymusowej pracy w sektorze rolniczym, do świadczenia usług w zakresie prac domowych, do oszustw polegających na wyłudzaniu zasiłków i do zakładania fałszywych rachunków bankowych lub zawierania umów kredytowych.

12. Dane Policji i Straży Granicznej za 2012 r. dotyczące przypadków „uzasadnionego podejrzenia zidentyfikowania ofiar handlu ludźmi" odnoszą się do 181 osób (w tym133 kobiet i 48 mężczyzn), spośród których 90 osób było obywatelami Polski. Celem wykorzystania większości ofiar było wykorzystanie seksualne (100 osób), 50 przypadków dotyczyło handlu ludźmi do pracy przymusowej, 21 przypadków dotyczyło handlu w celu zmuszenia do działalności przestępczej, pięć przypadków miało na celu zmuszenie ofiar do żebractwa, a kolejne pięć prowadziło do zniewolenia ofiar. Większość, bo 140 ofiar było wykorzystywanych w Polsce. Głównymi krajami przeznaczenia były Szwecja i Wielka Brytania.

2. Przegląd ram prawnych i polityki przeciwdziałania handlowi ludźmi

a. Ramy prawne

13. Na szczeblu międzynarodowym, oprócz Konwencji Rady Europy przeciwko handlowi ludźmi, Polska podpisała także Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i uzupełniający ją Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi (ratyfikowane odpowiednio w listopadzie 2011 r. i we wrześniu 2003 r.). Polska jest także stroną Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Konwencji o prawach dziecka i Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii oraz konwencji nr 29 MOP (dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej), i konwencji nr 182 MOP (dotyczącej zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci). Polska ponadto przystąpiła do szeregu konwencji Rady Europy w dziedzinie prawa karnego, które mają znaczenie w kontekście zwalczania handlu ludźmi[2].

14. Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. Polska jest związana prawodawstwem unijnym w zakresie zwalczania handlu ludźmi, zwłaszcza dyrektywą 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[3]; dyrektywą 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 organami; dyrektywą Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącą się do kompensaty dla ofiar przestępstw; dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym; decyzją ramową Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. dotyczącą zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej.

15. Krajowe ramy prawne w zakresie działań przeciwko handlowi ludźmi zmieniały się na przestrzeni lat. Do 2010 r. w polskim prawie karnym nie było definicji „handlu ludźmi”[4]. Kodeks karny (kk) uznawał za niezgodne z prawem przymuszanie osoby dorosłej do uprawiania prostytucji (art. 203), nakłanianie osoby małoletniej do uprawiania prostytucji (art. 204 par. 3) i uprowadzenie innej osoby w celu uprawiania prostytucji za granicą (art. 204 par. 4). Ustawą z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, w art. 115 par. 22 kk wprowadzono definicję „handlu ludźmi” i dodano nowy artykuł 189a określający znamiona przestępstwa handlu ludźmi oraz zagrożenie karne. W wyniku powyższych zmian, które weszły w życie w dniu 8 września 2010 r, zostały uchylone: art. 204 par. 4 i art. 253[5] Kodeksu karnego.

16. Oprócz wprowadzenia zmian w ustawodawstwie karnym na przestrzeni lat prowadzono prace nad prawodawstwem dotyczącym pomocy społecznej, cudzoziemców i pracy, mające na celu zapewnienie szeregu praw ofiarom handlu ludźmi. Wskazane poniżej akty normatywne i dokumenty pozanormatywne mają znaczenie w kontekście działań przeciwko handlowi ludźmi i ochrony ofiar:

- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach[6] (która reguluje okres dochodzenia do równowagi i do namysłu oraz zezwolenie na pobyt ofiar handlu ludźmi, będących cudzoziemcami);
- Ustawa *z* dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zmieniona ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. (która przewiduje ramy prawne umożliwiające objęcie opieką dzieci cudzoziemców pozbawionych opieki rodziców i określa świadczenia wypłacane ofiarom handlu, będącym obywatelami państw trzecich);
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[7] (która uznaje za niezgodne z prawem zatrudnianie cudzoziemców, którzy zostali zmuszeni do wykonywania nielegalnej pracy lub zostali wprowadzeni w błąd);

---

[2] Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych i protokoły dodatkowe do niej; Europejska konwencja o ekstradycji oraz 1. i 2. protokół dodatkowy do niej; Europejska konwencja o międzynarodowej ważności wyroków karnych; Europejska konwencja o przekazywaniu osób skazanych i protokoły dodatkowe do niej; Europejska konwencja o przekazywaniu ścigania w sprawach karnych.

[3] zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi.

[4] Zob. raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, misja w Polsce, A/HRC/14/32/Add.3, 2 czerwca 2010 r., s. 18-20.

[5] Art. 253 par. 1 kk (klasyfikacja prawna) stanowił, że: „Kto uprawia handel ludźmi nawet za ich zgodą, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3”.

[6] Tekst jednolity, Dz. U. z 2006 r. Nr 234 poz. 1694 z późn. zm.

- Ustawa z 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw;
- Wskazówki metodyczne dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania karne w sprawach dotyczących handlu ludźmi;
- Algorytm postępowania funkcjonariuszy organów ścigania w przypadku ujawnienia przestępstwa handlu ludźmi.

b. programy krajowe i plany działania

17. Pierwszy Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 września 2003 r. w oparciu o wyniki finansowanego przez ONZ programu przygotowania krajowej strategii przeciwko handlowi ludźmi z 2001 r. Obecnie realizowany jest piąty taki dokument zatytułowany „Krajowy Plan Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2011-2012" (zwany dalej "KPD na lata 2011-2012"). Przyjęto go w dniu 10 czerwca 2011 r.

18. KPD na lata 2011-2012 zawiera szereg szczegółowych zadań podzielonych na trzy główne grupy:

i. działania prewencyjne i badawcze, w tym kampanie informacyjne i uświadamiające, takie jak kampania skierowana do Polaków wyjeżdzających za granicę w poszukiwaniu zatrudnienia i cudzoziemców przyjeżdzających do Polski celem podjęcia pracy; działania prewencyjne w związku z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej EURO 2012; szkolenia pracowników urzędów pracy i nauczycieli; opracowywanie corocznych raportów na temat handlu ludźmi w Polsce; ulepszenie metodyki gromadzenia i analizy danych;
ii. poprawa skuteczności działań, w tym działań związanych z analizą i zmianą odpowiednich przepisów prawa; zacieśnienie współpracy na szczeblu regionalnym; podnoszenie kwalifikacji funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej; szkolenia sędziów, prokuratorów, inspektorów pracy i innych profesjonalistów; wzmocnienie współpracy międzynarodowej;
iii. wsparcie i ochrona ofiar, w tym działania takie jak zmiana prawodawstwa dotyczącego obywateli państw trzecich; opracowywanie modelu wsparcia dziecka - ofiary handlu ludźmi; aktualizacja modelu wsparcia cudzoziemca - ofiary handlu ludźmi; opracowanie narzędzi ułatwiających identyfikację ofiar; aktualizacja wskazówek metodycznych dla prokuratorów; ustanowienie standardów dotyczących udzielania pomocy ofiarom; szkolenie pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych, pracowników organizacji pozarządowych i personelu konsularnego, itd.

19. Na realizację KPD w latach 2011-2012 w budżecie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zabezpieczono środki finansowe w łącznej wysokości 856 000 PLN (około 205 769 EUR) na 2011 rok oraz 908 000 PLN na 2012 rok. Dodatkowo Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało 131 995 PLN na działania zorganizowane w ramach polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Niezależnie od powyższego, ze swojego budżetu na 2011 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeznaczyło 996 000 PLN na szkolenia pracowników opieki społecznej i finansowanie ośrodków interwencji kryzysowych zapewniających zakwaterowanie ofiarom handlu ludźmi; w budżecie na 2012 r. zabezpieczono 1 048 000 PLN. Łącznie w 2011 r. z budżetów właściwych ministerstw na realizację działań w ramach KPD wydano 1 103 583 PLN[8].Szacuje się, że łączny koszt realizacji KPD na lata 2011-2012 wyniesie 2 044 000 PLN (około 498 000 EUR). Dodatkowo na realizację kilku projektów przewidzianych w KPDPHL uzyskano środki finansowe z UE, z Funduszu Norweskiego i Rady Państw Morza Bałtyckiego (CBSS). GRETA z zadowoleniem przyjmuje przejrzyste podejście zastosowane przez władze polskie w stosunku do planowania i finansowania działań przeciwko handlowi ludźmi.

20. Instytucje publiczne i organizacje pozarządowe odpowiedzialne za realizację KPD posiadają swoich przedstawicieli w międzyresortowym Zespole ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi (zob. pkt 23). Ministerstwo Spraw Wewnętrznych współpracuje także z innymi odpowiednimi partnerami, takimi jak organizacje międzynarodowe, ośrodki badawcze i ambasady zagraniczne w Polsce, dla potrzeb realizacji zadań przewidzianych w KPD, którego realizacja podlega corocznej ocenie w postaci raportu zatwierdzanego przez międzyresortowy zespół i przedkładanego Prezesowi Rady Ministrów.

21. Władze polskie poinformowały GRETA o opracowaniu Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2013–2015 i o planowanym jego przyjęciu około czerwca 2013 r. Projekt zgodnie

[7] Tekst jednolity, Dz. U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415 z późn. zm.
[8] Sprawozdanie z wykonania Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi w 2011 r.

z przekazaną informacją przewiduje szereg działań szkoleniowych, w tym szkolenia skierowane do sędziów i prokuratorów; w niektórych z nich wezmą udział także funkcjonariusze Straży Granicznej. W kontekście podnoszenia świadomości planuje się zorganizowanie konkursu na najlepszą pracę magisterską i najlepszy komiks poświęcone zagadnieniu handlu ludźmi do przymusowej pracy oraz konkursu na najlepszy plakat informujący o tym problemie.

22. Można także wspomnieć o Narodowym Planie Działań na rzecz Dzieci „Polska dla Dzieci", który określa priorytety, cele i działania w zakresie edukacji, wsparcia rodzin, których warunki życiowe mogą utrudniać edukację dzieci oraz ochrony przez przemocą i wykorzystywaniem seksualnym.

3. Przegląd instytucjonalnych ram działania przeciwko handlowi ludźmi

a. Międzyresortowy Zespół ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi

23. Międzyresortowy Zespół ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi (zwany dalej „Międzyresortowym Zespołem") został powołany zarządzeniem nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2004 r., zmienionym zarządzeniem nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2012 r. Zespół działa jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. W skład Międzyresortowego Zespołu wchodzą obecnie:

- przewodniczący: Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych;
- zastępca przewodniczącego: Zastępca Komendanta Głównego Policji;
- członkowie: przedstawiciele:
  - Ministra Edukacji Narodowej;
  - Ministra Sprawiedliwości;
  - Ministra Spraw Wewnętrznych;
  - Ministra Pracy i Polityki Społecznej;
  - Ministra Spraw Zagranicznych;
  - Ministra Zdrowia;
  - Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji;
  - Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
  - Komendanta Głównego Policji;
  - Komendanta Głównego Straży Granicznej;
  - Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania;
  - Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców.

24. Do udziału w pracach Międzyresortowego Zespołu zaproszonych jest szereg innych organów pełniących funkcję konsultacyjną; należą do nich przede wszystkim Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Państwowa Inspekcja Pracy, Prokuratura Generalna, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Fundacja La Strada, Caritas Polska, Fundacja Itaka – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych, Fundacja Dzieci Niczyje, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Stowarzyszenie POMOC im. Marii Niepokalanej.

25. Do zadań Międzyresortowego Zespołu należy zatwierdzanie KPD, ocena jego realizacji, proponowanie nowych działań mających na celu skuteczne zwalczanie handlu ludźmi i zapobieganie mu oraz współpraca z instytucjami rządowymi, organami samorządowymi i pozarządowymi. Posiedzenia Międzyresortowego Zespołu odbywają się dwa razy w roku. Rolę sekretariatu międzyresortowego Zespołu pełni Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (zob. pkt 27), który także uczestniczy w pracach Międzyresortowego Zespołu. Sprawozdanie z prac Zespołu międzyresortowego jest przekazywane Prezesowi Rady Ministrów do 31 stycznia każdego roku.

26. W ramach Zespołu międzyresortowego utworzono Grupę Roboczą ekspertów odpowiedzialną za bieżące monitorowanie realizacji KPD i bieżącą wymianę informacji. W odbywających się zwykle cztery razy w roku posiedzeniach Grupy Roboczej uczestniczą eksperci reprezentujący instytucje i organizacje biorące udział w pracach Zespołu. W ramach Grupy Roboczej powołano eksperckie grupy tematyczne zajmujące się działaniami prewencyjnymi, wsparciem ofiar handlu ludźmi, problematyką handlu dziećmi i zbieraniem danych statystycznych. Istnieje także możliwość powołania doraźnych grup tematycznych ds. określonych zadań.

b. Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

26. Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi funkcjonujący w ramach Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych został powołany w 2006 r. Odpowiada on za opracowywanie KPD oraz obsługę organizacyjną prac Zespołu, jego Grupy Roboczej i eksperckich grup tematycznych.

Ponadto Zespół monitoruje funkcjonowanie, finansowanego ze środków państwa, Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi prowadzonego przez Fundację La Strada oraz współpracuje z partnerami, do których należą organizacje pozarządowe i międzyrządowe, ośrodki badawcze i ambasady. W skład Zespołu wchodzą obecnie cztery osoby.

27. W ramach przydzielonych mu w KPD zadań Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi gromadzi dane statystyczne od Policji, Straży Granicznej, Prokuratury Generalnej i Ministerstwa Sprawiedliwości. Zgromadzone dane publikowane są na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz w corocznych sprawozdaniach ministerstwa.

c. Policja

29. Centralny Zespół do walki z Handlem Ludźmi powołany w dniu 5 lipca 2007 r. na polecenie Zastępcy Komendanta Głównego Policji funkcjonował początkowo w ramach Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji. W styczniu 2011 r. Centralny Zespół został włączony do Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji. Do jego zadań należy nadzorowanie i koordynacja wszystkich działań dochodzeniowych policji oraz współpraca międzynarodowa. W Zespole pracuje czterech funkcjonariuszy zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy i jedna osoba cywilna.

30. Na szczeblu regionalnym w każdym z 16 województw funkcjonują zespoły do walki z handlem ludźmi powołane w ramach wydziałów kryminalnych komend wojewódzkich Policji i Komendy Stołecznej Policji. W marcu 2011 r. – oprócz zespołów w ramach wydziałów kryminalnych komend wojewódzkich Policji – w każdym wydziale terenowym Centralnego Biura Śledczego wyznaczono koordynatorów do walki z handlem ludźmi. GRETA uzyskała informacje, że łącznie 86 funkcjonariuszy policji w całym kraju bierze udział w koordynowaniu i nadzorowaniu działań przeciwko handlowi ludźmi.

31. Handel ludźmi był jednym z najważniejszych priorytetów Policji w czasie trwania Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 Centralny Zespół do walki z Handlem Ludźmi Centralnego Biura Śledczego podejmuje wysiłki zmierzające do tego, aby handel ludźmi stał się jednym z priorytetów Komendanta Głównego Policji. Policja przygotowuje coroczne sprawozdania na temat handlu ludźmi przekazywane Ministerstwu Spraw Wewnętrznych zawierające analizy obecnych trendów, wybrane przypadki i dane statystyczne.

d. Straż Graniczna

32. W strukturach Straży Granicznej będącej organem egzekwowania prawa podległym Ministerstwu [Ministrowi] Spraw Wewnętrznych funkcjonuje zespół zajmujący się monitorowaniem i analizą przypadków handlu ludźmi oraz koordynowaniem działań podejmowanych we współpracy z innymi zainteresowanymi stronami w zakresie walki z handlem ludźmi. Decyzją nr 139 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 18 czerwca 2008 r. w Komendzie Głównej Straży Granicznej został powołany wyspecjalizowany zespół. W skład zespołu wchodzi 10 osób. Ponadto w 2009 r. w ramach Wydziału I dw. z Przestępczością Zorganizowaną Komendy Głównej Straży Granicznej (ZOŚ KGSG) powołano Sekcję I do spraw Nielegalnej Migracji i Handlu Ludźmi. Dodatkowo około 30 funkcjonariuszy Straży Granicznej pracuje w charakterze koordynatorów działań w zakresie walki z handlem ludźmi w całym kraju. Zostali oni ustanowieni w Zarządzie Operacyjno-Śledczym Komendy Głównej Straży Granicznej, w każdym z 10 oddziałów regionalnych Straży Granicznej i w Centralnym Ośrodku Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie.

33. Do ustawowych zadań Straży Granicznej należą kontrola ruchu granicznego, wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy, zapobieganie przestępstwom granicznym[9] oraz wykrywanie ich pod nadzorem prokuratury, a także kontrola legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców. W zakresie w jakim nielegalna migracja może mieć związek z handlem ludźmi Straż Graniczna odpowiada za wykrywanie i identyfikację ofiar handlu ludźmi; Straż Graniczna jest jednym z organów wykonawczych KPDPHL. GRETA uzyskała informacje, że zakres ustawowych zadań spoczywających na Straży Granicznej jest rozszerzany; projekt ustawy ma być przedmiotem prac polskiego parlamentu w drugiej połowie 2013 r.

e. Prokuratura Generalna

34. W ramach Prokuratury Generalnej [10] funkcjonuje Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji odpowiedzialny za gromadzenie informacji, zbieranie i analizę danych oraz

[9] Do „przestępstw granicznych" należą: nielegalna migracja, fałszowanie dokumentów, przemyt broni, narkotyków, papierosów itd.
[10] Od 2010 r. Prokuratura Generalna jest jednostką niezależną od Ministerstwa Sprawiedliwości, której podlega 11 prokuratur apelacyjnych, 45 prokuratur okręgowych i 342 prokuratur rejonowych.

koordynację i nadzorowanie postępowań przygotowawczych, w tym przypadków handlu ludźmi. Powołany został koordynator w celu świadczenia usług doradczych prokuratorom zajmującym się przypadkami handlu ludźmi. W 2006 r. Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji opracował Wskazówki metodyczne dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania karne w sprawach dotyczących handlu ludźmi. Wskazówki zawierają informacje odnoszące się między innymi do cech przestępstw handlu ludźmi, czynności proceduralnych, jakie należy zastosować (w tym specjalnych technik dochodzeniowych), praw ofiar handlu ludźmi (w tym specjalnych działań wobec dzieci), przepisu o niekaraniu (zob. pkt 207), możliwości uzyskania odszkodowania i środków karnych (w tym konfiskaty mienia).

35. W każdej Prokuraturze Apelacyjnej funkcjonuje Wydział do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, który zatrudnia doświadczonych prokuratorów nadzorujących postępowania przygotowawcze w sprawie poważnych przestępstw, w tym przestępstw handlu ludźmi, prowadzone przez Policję i Straż Graniczną. Wszystkie jednostki prokuratury w kraju mają obowiązek informowania Prokuratury Generalnej o prowadzeniu postępowania w sprawie handlu ludźmi (o wszczęciu, przedmiocie i podstawie prawnej postępowania, o ofiarach, działaniach proceduralnych itd.). W Prokuraturach Apelacyjnych i niektórych Prokuraturach Okręgowych zostali wyznaczeni koordynatorzy ds. handlu ludźmi.

f. Państwowa Inspekcja Pracy

36. Państwowa Inspekcja Pracy (PIP) podlega polskiemu parlamentowi (Sejmowi). Jednostkami organizacyjnymi PIP są Główny Inspektorat Pracy w Warszawie, 16 okręgowych inspektoratów pracy (każdy zakresem swojej właściwości terytorialnej obejmuje obszar województwa), 43 oddziały terenowe, a także Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu. Do ustawowych zadań PIP należą sprawowanie nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także od 2007 r. przepisów dotyczących legalności zatrudnienia obywateli polskich i zagranicznych oraz prowadzenie inspekcji w agencjach zatrudnienia. Inspekcje gospodarstw domowych nie mieszczą się jednak w zakresie uprawnień PIP. Do obowiązków inspektorów pracy należy ściganie wykroczeń, zwłaszcza przeciwko prawom pracownika określonym w kodeksie pracy, oraz wykroczeń w zakresie legalności zatrudnienia obywateli polskich i zagranicznych, a także kontrola funkcjonowania agencji zatrudnienia. Inspektorzy pracy gromadzą informacje na temat przypadków handlu ludźmi na podstawie analizy skarg i wniosków o porady prawne kierowanych do PIP, a także podczas kontroli, zwłaszcza tych dotyczących legalności zatrudnienia cudzoziemców.

g. Organizacje pozarządowe

37. Organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu handlu ludźmi w Polce, dzięki prowadzonym działaniom propagującym i kampaniom informacyjnym, szkoleniom, zapewnianiu pomocy ofiarom, a także prowadzeniu badań w tym zakresie. Fundacja La Strada jest najdłużej działającą organizacją pozarządową zwalczającą handel ludźmi w Polsce. W 2009 r. w wyniku otwartego konkursu została wybrana do realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi oraz schroniska dla kobiet będących ofiarami handlu ludźmi; oba te podmioty finansowane są z budżetu państwa. La Strada bierze udział w procesie identyfikowania ofiar handlu ludźmi, w podejmowaniu interwencji, zapewnianiu szkoleń profesjonalistom, gromadzeniu danych i prowadzeniu badań oraz podejmowaniu działań prewencyjnych. Fundacja Dzieci Niczyje, będąca organizacją pozarządową, koncentruje się w swojej działalności na zapobieganiu różnym formom wykorzystywania dzieci, a także angażuje się w działania propagujące, badania i wspieranie ofiar. Organizacja pozarządowa Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć z siedzibą w Krakowie monitoruje ośrodki zatrzymań imigrantów i przejścia graniczne (na podstawie umowy ze Strażą Graniczną i UNHCR) oraz zapewnia pomoc prawną cudzoziemcom. Organizacja pozarządowa Stowarzyszenie PoMOC im. Marii Niepokalanej z siedzibą w Katowicach zapewnia szeroko rozumianą pomoc kobietom-ofiarom przemocy i zmuszanym do prostytucji oraz ich dzieciom; Stowarzyszenie Po-MOC prowadzi dyżury na ulicach „metodą *streetwork*", podejmuje działania prewencyjne, oferuje zakwaterowanie w schronisku, mieszkania readaptacyjne oraz prowadzi punkt konsultacyjny oferujący poradę prawną, pomoc terapeutyczną i doradztwo zawodowe.

38. W uwagach do projektu raportu GRETA władze polskie zaznaczyły, że Stowarzyszenie PoMOC wspólnie z Fundacją La Strada w wyniku otwartego konkursu zorganizowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zostało wyznaczone do prowadzenia Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi od stycznia 2013 r.

39. Innymi organizacjami biorącymi czynny udział w zwalczaniu handlu ludźmi są Caritas Polska i Fundacja Itaka – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych. Jak zaznaczono w pkt 22 wszystkie wyżej wspomniane organizacje pozarządowe są zapraszane do wzięcia udziału w pracach międzyresortowego Zespołu w charakterze konsultantów. Tylko Fundacja La Strada i – od stycznia 2013 r. – Stowarzyszenie PoMOC otrzymują środki z budżetu państwa na prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi. Pozostałe organizacje pozarządowe realizujące projekty w zakresie zwalczania handlu ludźmi są finansowane z innych źródeł (z funduszy samorządowych, kościelnych, środków pochodzących od międzynarodowych sponsorów itd.)

III. Wdrażanie Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi przez Polskę

1. Wprowadzenie głównych koncepcji i definicji zawartych w Konwencji do prawa krajowego

a. Podejście respektujące prawa człowieka w podejmowaniu działań przeciwko handlowi ludźmi

40. Art. 1 ust. 1 lit. b) Konwencji stanowi, że jednym z jej celów jest ochrona praw człowieka ofiar handlu ludźmi. Ponadto art. 5 ust. 3 zobowiązuje Strony do promowania podejścia respektującego prawa człowieka w rozwoju, implementacji i ocenie polityk i programów służących zapobieganiu handlowi ludźmi. W raporcie wyjaśniającym dotyczącym Konwencji wskazano, że główną wartość dodaną Konwencji stanowią perspektywa dotycząca praw człowieka i skupienie się na ochronie ofiary. Podobnie zostało to podkreślone w Zasadach i wytycznych ONZ dotyczących praw człowieka oraz zwalczania handlu ludźmi: „prawa człowieka ofiar handlu ludźmi znajdują się w centrum wszystkich wysiłków mających na celu zapobieganie handlowi ludźmi i zwalczanie go oraz ochronę ofiar, pomoc i zadośćuczynienie ofiarom”[11].

41. Handel ludźmi jest przestępstwem przeciwko godności i podstawowym wolnościom istoty ludzkiej i, co za tym idzie, stanowi poważne naruszenie praw człowieka. GRETA podkreśla zobowiązania państw do przestrzegania, wypełniania i ochrony praw człowieka, w tym poprzez zapewnienie przestrzegania ich przez podmioty niepubliczne, zgodnie z obowiązkiem zachowania należytej staranności. Państwo, które nie wypełnia tych zobowiązań może na przykład zostać pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC). Powyższe twierdzenie znajduje potwierdzenie w wyroku wydanym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Rantsev przeciwko Cyprowi i Rosji*, w którym Trybunał stwierdził, że handel ludźmi, w rozumieniu art. 3 lit. a) protokołu z Palermo i art. 4 lit. a) konwencji przeciwko handlowi ludźmi, mieści się w zakresie art. 4 europejskiej konwencji praw człowieka[12] (która zakazuje niewolnictwa, poddaństwa i pracy przymusowej lub obowiązkowej). Trybunał stwierdził ponadto, że z art. 4 wynika pozytywny obowiązek ochrony ofiar lub potencjalnych ofiar oraz proceduralny obowiązek prowadzenia śledztwa w sprawie handlu ludźmi[13].

42. Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi nakłada na państwa obowiązek ustanowienia kompleksowych ram służących zapobieganiu handlowi ludźmi, ochronie osób, które stały się ofiarami handlu ludźmi, jako ofiar poważnych przypadków naruszenia praw człowieka oraz prowadzeniu skutecznego śledztwa i oskarżenia. Do ochrony zalicza się podjęcie kroków, mających na celu poprawną identyfikację wszystkich ofiar handlu ludźmi. Ochrona obejmuje także działania zmierzające do wzmocnienia pozycji ofiar handlu ludźmi poprzez zapewnienie możliwości wykonywania przysługujących im praw do odpowiedniej ochrony, pomocy i zadośćuczynienia, w tym pomocy w odzyskaniu równowagi i zapewnienia rehabilitacji, na zasadzie partycypacyjnej i niedyskryminacyjnej. Działania służące zapobieganiu handlowi ludźmi powinny ponadto być podejmowane w ramach polityki społeczno-gospodarczej, polityki pracy i polityki migracyjnej.

43. GRETA pragnie podkreślić również, że państwa powinny zwalczać handel ludźmi jako formę przemocy wobec kobiet oraz uwzględniać formy wykorzystywania ze względu na płeć, jak również szczególną sytuację dzieci, będących ofiarami handlu ludźmi, zgodnie z właściwymi międzynarodowym instrumentami prawnymi[14].

44. Władze polskie w odpowiedziach zawartych w kwestionariuszu wskazały, że przestępstwa przeciwko prawom człowiek nie stanowią w polskim systemie prawnym oddzielnej kategorii, niemniej jednak konkretne naruszenie praw człowieka umożliwia pokrzywdzonemu wniesienie sprawy do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Według władz nie jest przewidziana żadna szczególna ochrona dla ofiar handlu

---

[11] Addendum do raportu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (E/2002/68/Add. 1), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf

[12] *Rantsev przeciwko Cyprowi i Rosji,* skarga nr 25965/04, wyrok z dnia 26 lipca 2005 r., ETPC 2010 r., p. 282.

[13] Zob. także: *Siladin przeciwko Francji*, skarga nr 73316/01, ETPC lipiec 2005 r.; *C.N. i V. przeciwko Francji*, skarga nr 67724/09, wyrok ETPC z 11 października 2012 r. i *C.N. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 4239/08, wyrok ETPC z 13 listopada 2012 r.

[14] Takimi jak Konwencja Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka i protokół fakultatywny do niej w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca godnej pracy dla osób pracujących w gospodarstwie domowym.

ludźmi inna niż ochrona udzielana ofiarom innych przestępstw. Ze względu na charakter handlu ludźmi, prawo przewiduje jednak pewne środki, które z większym prawdopodobieństwem można uznać za bardziej odpowiednie w takich przypadkach. Jednym z takich środków jest kompensata dla ofiar wprowadzona ustawą o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw. Władze polskie wspomniały także o Wskazówkach metodycznych dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania karne w sprawach dotyczących handlu ludźmi (zob. pkt 207), które obejmują kwestię niekarania ofiar handlu ludźmi dzięki zastosowaniu istniejących środków prawnych (umorzenia postępowania karnego, odmowy wszczęcia postępowania lub instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary).

45. Władze polskie poinformowały, że art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi o bezpośrednim stosowaniu umów międzynarodowych, co oznacza możliwość powołania się na międzynarodowe umowy w celu poparcia swoich wniosków. Organy sądownicze i organy ścigania mają ponadto obowiązek stosowania postanowień umowy międzynarodowej w sytuacjach, w których prawo krajowe nie reguluje danej kwestii lub jest sprzeczne z postanowieniami umowy. W razie sprzeczności między ratyfikowaną umową międzynarodową a prawem krajowym, pierwszeństwo ma umowa międzynarodowa. Co prawda polskie sądy powoływały się wielokrotnie na postanowienia europejskiej konwencji praw człowieka, jednak nie ma przykładów spraw dotyczących handlu ludźmi, w których wydano orzeczenie na podstawie art. 4 EKPC.

46. Władze polskie jako przykład stosowania podejścia respektującego prawa człowieka w podejmowaniu działań przeciwko handlowi ludźmi podały ponadto czynne zaangażowanie organizacji pozarządowych w zapobieganie handlowi ludźmi i identyfikację ofiar oraz zapewnianie im wsparcia. Zgodnie z opinią władz powszechne stosowanie tego podejścia znajduje potwierdzenie także w KPD na lata 2011-2012, który przewiduje wiele działań związanych z zapewnianiem wsparcia ofiarom, oraz w fakcie, że większość środków z budżetu państwa przeznaczono na wsparcie ofiar.

47. Podejście respektujące prawa człowieka w podejmowaniu działań przeciwko handlowi ludźmi pociąga za sobą przejrzystość i odpowiedzialność ze strony państwa, przejawiające się przyjmowaniem krajowych rozwiązań i planów działania mających na celu zwalczanie handlu ludźmi, koordynacją wysiłków zainteresowanych stron, zapewnianiem regularnych szkoleń profesjonalistów, prowadzeniem badań i gromadzeniem danych oraz przyznawaniem odpowiednich środków na realizację tych działań. Poniższe części niniejszego raportu szczegółowo opisują skuteczność polityki i środków zastosowanych przez władze polskie w ramach tych działań.

b. Definicje „handlu ludźmi" i „ ofiary handlu ludźmi" w polskim prawie

*i. Definicja „*handlu ludźmi"

48. Zgodnie z art. 4 lit. a) Konwencji „handel ludźmi" obejmuje trzy elementy: działanie („werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób"); zastosowanie pewnych środków („z zastosowaniem groźby lub użyciem siły, bądź innych form przymusu, uprowadzenia, oszustwa, podstępu, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad inną osobą"); i cel wykorzystania („wykorzystanie obejmuje, m.in. wykorzystywanie w prostytucji lub innych usługach seksualnych, wykorzystywanie w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie, a także usunięcie organów."). Zgodnie z art. 4 lit. c) Konwencji w przypadku dzieci nie ma znaczenia, czy zostały zastosowane wyżej wymienione środki.

49. W polskim prawie definicja handlu ludźmi została ujęta w art. 115 par. 22 kk (Rozdział XXIII. Przestępstwa przeciwko wolności) w następującym brzmieniu:

> „Handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem:
> 1) przemocy lub groźby bezprawnej,
> 2) uprowadzenia,
> 3) podstępu.
> 4) wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania,
> 5) nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności;
> 6) udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą
> – w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka

albo w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy. Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego[15], stanowi ono handel ludźmi, nawet gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w pkt 1–6”[16].

50. Wszystkie trzy elementy definicji zawartej w art. 4 lit. a) Konwencji zostały zawarte w powyższej definicji ujętej w polskim prawie. Jeśli chodzi o wykaz środków zastosowanych do popełnienia przestępstwa handlu ludźmi przewidzianych w art. 115 par. 22 kk, GRETA zwraca uwagę, że nie obejmuje on w sposób wyraźny „nadużycia władzy”. Władze polskie wyjaśniły, że wyrażenie „nadużycie władzy lub wykorzystanie słabości” nie występuje w kk w takiej formie, ponieważ zostało wprowadzone wyrażeniem „nadużycie stosunku zależności, wykorzystanie krytycznego położenia lub stanu bezradności”, które ma ten sam charakter i obejmuje ten sam zakres. Według władz istnieje spójne orzecznictwo i jednolite stanowisko w kontekście praktyki sądowej, jeśli chodzi o interpretację tych wyrażeń. „Stosunek zależności” oznacza prawny lub rzeczywisty stosunek, w którym podstawowe kwestie dotyczące jednej osoby (takie jak sytuacja zawodowa, zdrowie, względy ekonomiczne) są zależne od woli innej osoby (np. stosunek między przełożonym i podwładnym, lekarzem i pacjentem, nauczycielem i uczniem). Taki stosunek zależności nie musi być bezpośredni; wystarczy na przykład, aby sytuacja pracownicy uzależniona była od posłuszeństwa wobec syna dyrektora generalnego[17]. Stosunek zależności jest prawnym lub rzeczywistym stosunkiem, umożliwiającym jednej osobie wywieranie określonego wpływu, bezpośrednio albo pośrednio, na los innej osoby lub jej status prawny, społeczny lub gospodarczy[18]. Nie ma wątpliwości, że w przypadkach handlu ludźmi, istnieje stosunek zależności między sprawcą i ofiarą, przy czym sprawca decyduje o losie ofiary. Według Biura Prokuratora Generalnego wyrażenie „nadużycie stosunku zależności” ma ponadto szersze znaczenie niż „nadużycie władzy”, o którym mowa w Konwencji, i co za tym idzie daje więcej możliwości prowadzenia śledztw dotyczących tego rodzaju przestępstw.

51. Jeśli chodzi o rodzaje wykorzystywania, GRETA zwraca uwagę, że oprócz rodzajów wyraźnie wymienionych w Konwencji, art. 115 par. 22 kk przewiduje żebractwo i inne formy wykorzystania poniżające godność człowieka. „Poddaństwo” nie zostało wyraźnie wymienione jako rodzaj wykorzystywania, jednak władze polskie twierdzą, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego naruszenia godności ludzkiej, w szczególności na podstawie art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[19], a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, poddaństwo jest formą wykorzystania poniżającą godność człowieka objętą znaczeniem tego wyrażenia. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 10/06 z 30 października 2006 r. uznał, że obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka odnosi się nie tylko do przypadków naruszenia przez władze publiczne, ale także przez podmioty prywatne. Trybunał stwierdził, że godność ludzka jest ściśle związana między innymi z poczuciem własnej wartości oraz oczekiwaniem szacunku ze strony innych osób. Prokuratura Generalna przekazała ponadto do wszystkich podległych jej prokuratur opinię, zgodnie z którą handel ludźmi narusza godność ludzką człowieka, ponieważ sprowadza człowieka do roli narzędzia do osiągania niezgodnych z prawem celów.

52. GRETA zwraca uwagę, że w wyroku w sprawie *Siliadin przeciwko Francji*[20] Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że pojęcie „poddaństwo”, o którym mowa w art. 4 EKPC zakazuje „szczególnie poważnej formy pozbawienia wolności”. Definicja poddaństwa obejmuje "oprócz świadczenia pewnych usług na rzecz innej osoby ... spoczywający na zniewolonym obowiązek mieszkania w nieruchomości należącej do innej osoby oraz brak możliwości zmiany swojego statusu”[21]. Trybunał uznał, że francuski kodeks karny nie zapewniał „rzeczywistej i skutecznej ochrony” przed traktowaniem sprzecznym z art. 4 EKPC. Przewidziany w prawie krajowym zakaz wykorzystywania do pracy oraz zmuszania do pracy i życia w warunkach sprzecznych z godnością ludzką nie był wystarczający do wypełnienia pozytywnego obowiązku państwa na mocy art. 4. Trybunał przytoczył taki tok rozumowania w niedawnych sprawach *C.N. i V przeciwko Francji*[22] i *CN przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*[23]. W sprawie *CN przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* Trybunał uznał „poddaństwo domowe” za konkretne przestępstwo „o złożonej dynamice, obejmującej zarówno jawne, jak i bardziej subtelne formy przymusu podejmowane w celu wymuszenia uległości ofiary”. Z powodu braku konkretnego przestępstwa w postaci poddaństwa domowego

---

[15] Na mocy polskiego prawa małoletnim jest osoba poniżej 18 roku życia.
[16] ~~Unofficial translation provided by the Polish authorities~~.
[17] A. Marek, *Komentarz do Kodeksu Karnego,* LEX 2010, Wydanie 5.
[18] Wyrok Sądu Najwyższego z 18 grudnia 2008 r., V KK 304/08.
[19] Artykuł 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.
[20] *Siladin przeciwko Francji*, skarga nr 73316/01, wyrok ETPC z 26 lipca 2005 r., p. 123.
[21] Ibidem.
[22] *C.N. i V. przeciwko Francji*, skarga nr 67724/09, wyrok ETPC z 11 października 2012 r.
[23] *C.N. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 4239/08, wyrok ETPC z 13 listopada 2012 r.

w krajowym prawie Trybunał uznał, że władze nie mogły przypisać należytego znaczenia takim czynnikom ani wypełnić spoczywającego na nich na mocy art. 4 EKPC obowiązku przeprowadzenia skutecznego śledztwa wobec skarg C.N. Opierając się na przytoczonym powyżej orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, brak konkretnego przestępstwa poddaństwa w polskim prawie krajowym może spowodować trudności w związku z wypełnianiem pozytywnych obowiązków państwa na mocy art. 4 EKPC w celu zapobiegania poddaństwu, prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie poddaństwa i ścigania jego sprawców. **GRETA wzywa władze polskie do wprowadzenia konkretnego prawnego zakazu poddaństwa w celu zapewnienia większej pewności i przejrzystości w odniesieniu do zakresu stosowania prawa krajowego.**

53. Jeśli chodzi o dzieci, wcześniej wspomniana definicja krajowa wyjaśnia, że wszelkie działania podjęte wobec dzieci stanowią handel ludźmi, nawet jeśli nie zastosowano żadnych środków, co jest zgodne z definicją zawartą w Konwencji.

54. Ponadto, GRETA z satysfakcją odnotowuje, że zgodnie z definicją handlu ludźmi ujętą w prawie krajowym, zgoda ofiary na wykorzystanie w przypadku zastosowania któregokolwiek ze środków nie ma znaczenia dla wypełnienia znamion przestępstwa.

55. Zgodnie z informacjami podanymi przez władze polskie w kodeksie karnym nie ma rozróżnienia między handlem ludźmi prowadzonym na poziomie krajowym i międzynarodowym, i dlatego, zgodnie z polskimi regulacjami prawnymi w zakresie jurysdykcji, przypadki handlu ludźmi są ścigane w pełnym zakresie, niezależnie od tego czy miały miejsce na terytorium Polski czy poza nim. Handel ludźmi, który nie ma związku z przestępczością zorganizowaną podlega klasyfikacji prawnej art. 189a kk, w którym jest mowa o pozbawieniu wolności na co najmniej trzy lata. Jeżeli handel ludźmi jest prowadzony w ramach grupy zorganizowanej, każdy sprawca jest automatycznie traktowany jako recydywista (w myśl art. 65 par. 1 kk), co umożliwia sądowi zastosowanie wyższej kary.

56. Więcej informacji na temat analizy definicji handlu ludźmi i przestępstw z nim związanych z perspektywy prawa karnego materialnego znajduje się w pkt 195-202.

ii. Definicja „ofiary handlu ludźmi”

57. Konwencja definiuje „ofiarę handlu ludźmi” jako „każdą osobę fizyczną będącą przedmiotem handlu ludźmi” zdefiniowanego w artykule 4 Konwencji. Uznanie danej osoby za ofiarę handlu ludźmi ma podstawowe znaczenie, ponieważ uprawnia ją do obszernego katalogu środków w zakresie ochrony i wsparcia określonych w Konwencji.

58. W polskim systemie prawnym nie ma definicji ofiary handlu ludźmi. W art. 49 par. 1 kodeksu postępowania karnego (kpk) zawarto definicję ofiary przestępstwa („pokrzywdzonego”), zgodnie z którą „pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo”. W związku z tym władze polskie są zdania, że definicja ofiary handlu ludźmi została zawarta w definicji przestępstwa handlu ludźmi określonej w art. 115 par. 22 kk w związku z art. 49 par. 1 kpk. Status ofiary handlu ludźmi jest nadawany przez prokuraturę podczas postępowania przygotowawczego. Odwołanie w sprawie odmowy nadania statusu można składać w prokuraturze.

59. Władze polskie stwierdziły, że wszystkie potencjalne ofiary posiadają pełną ochronę prawną. Podobnie jak w przypadku innych przestępstw, nie ma rozróżnienia ze względu na płeć ofiar. Szczególną ochroną objęto jednak dzieci; zgodnie z treścią pkt 48 raportu, małoletni uznawany jest za ofiarę handlu ludźmi niezależnie od tego, czy zostały zastosowane wobec niego przytoczone powyżej środki wymienione w definicji handlu ludźmi.

60. Kwestia dotycząca definicji ofiary handlu ludźmi będzie omawiana w dalszych częściach niniejszego raportu poświęconych identyfikacji ofiar i zapewnianych im środków pomocy wraz z odnośnymi propozycjami GRETA.

C. Kompleksowe podejście do zwalczania handlu ludźmi, koordynacja wszystkich podmiotów i działań oraz współpraca międzynarodowa

i. Kompleksowe podejście i koordynacja

61. Jednym z celów Konwencji jest opracowanie kompleksowych ram służących ochronie oraz wsparciu ofiar i świadków. Aby mogły one być skuteczne, każde krajowe działanie mające na celu zwalczanie handlu ludźmi musi być kompleksowe i wielosektorowe oraz uwzględniać wymaganą specjalistyczną wiedzę z wielu dziedzin. Art. 29 ust. 2 Konwencji nakłada na Strony obowiązek podjęcia działań zapewniających koordynację krajowych działań przeciwko handlowi ludźmi, między innymi poprzez powołanie określonych organów koordynujących. Konwencja odnosi się ponadto do potrzeby współpracy i budowania partnerstw strategicznych z członkami społeczeństwa obywatelskiego za pomocą ram współpracy, które mogą być pomocne w wypełnieniu zobowiązań wynikających z Konwencji (art. 35).
62. Ramy prawne w zakresie zwalczania handlu ludźmi w Polsce zmieniały się na przestrzeni lat. GRETA zwraca uwagę, że definicja handlu ludźmi została wprowadzona do kodeksu karnego dopiero we wrześniu 2010 r. i że opóźnienie to było wynikiem zmian politycznych. Obecnie kodeks karny uznaje handel ludźmi – zarówno krajowy jak i międzynarodowy, niezależnie od formy popełnienia – za czyn niezgodny z prawem. Prawa ofiar handlu ludźmi, zarówno Polaków, jak i cudzoziemców, zostały zagwarantowane w ustawodawstwie dotyczącym problematyki cudzoziemców i opieki społecznej. Regulacje te obowiązują od 2007 r., czyli, jak podkreślają władze polskie, jeszcze przed wprowadzeniem definicji handlu ludźmi do Kodeksu karnego.

63. Jeśli chodzi o instytucjonalne ramy w zakresie zwalczania handlu ludźmi GRETA w pozytywnym świetle postrzega powołanie międzyresortowego Zespołu ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, Zespołu ds. Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i wyspecjalizowanych jednostek w ramach Policji, Straży Granicznej i Prokuratury Generalnej. Pozytywny charakter ma także udział organizacji pozarządowych w pracach międzyresortowego Zespołu i jego grup eksperckich oraz w planowaniu i realizacji KPD.

64. W związku z tym, że od Zespołu ds. Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi oczekuje się realizacji wielu różnych zadań w zakresie planowania, realizacji i oceny KPDL, GRETA uważa, że na rozwój jej zasobów zarówno ludzkich, jak i finansowych, powinny zostać przeznaczone większe środki. GRETA zwraca także uwagę na fakt, że w wielu krajach jednostki odpowiadające za koordynację działań przeciwko handlowi ludźmi nie funkcjonują w ramach ministerstwa, ale podlegają bezpośrednio Radzie Ministrów, co pokazuje dobrą wolę władz do zapewnienia, że funkcjonowanie takich jednostek ma rzeczywiście międzyagencyjny charakter.

65. KPD jest szeroko zakrojonym programem działania obejmującym kwestie dotyczące zapobiegania, ochrony, ścigania i międzynarodowej współpracy oraz zmian w prawodawstwie. W procesie realizacji tego dokumentu uczestniczą podmioty zarówno rządowe, jak i pozarządowe. GRETA zwraca uwagę na fakt, że w KPD na lata 2011-2012 szczególną uwagę poświęcono kwestii handlu ludźmi do pracy przymusowej, która według władz polskich jest nasilającym się problemem. Trudno jest określić, których sektorów polskiej gospodarki dotyczy głównie ten problem, ale według różnych źródeł zjawisko handlu ludźmi występuje przede wszystkim w rolnictwie, budownictwie, przetwórstwie spożywczym oraz dotyka osoby wykonujące prace w gospodarstwach domowych i rolnych[24]. Z informacji pochodzących z Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że cudzoziemcy są najczęściej zatrudnianiu w przemyśle przetwórczym (np. w zakładach tytoniowych, zakładach przetwórstwa spożywczego), w hotelach i restauracjach, w przemyśle budowlanym i rolnictwie[25]. Skala tego problemu jest w dalszym ciągu nieznana, stąd konieczne jest podjęcie określonych działań służących zbadaniu tego problemu oraz jego rozwiązaniu. Brakuje także wiedzy na temat wewnętrznego handlu ludźmi (tj. procederu odbywającego się na terytorium Polski).

66. Według przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego niewiele dzieci identyfikowanych jest jako ofiary handlu ludźmi. Ponadto, nie zwraca się uwagi na widoczne elementy mogące sugerować, że małoletni cudzoziemiec bez opieki może być ofiarą tego procederu Jeśli chodzi o handel dziećmi, należy wskazać, że KPD na lata 2011-2012 przewiduje działania polegające na „opracowaniu i wdrożeniu modelu wsparcia/ochrony dziecka – ofiary handlu ludźmi" i „specjalistycznych szkoleń dla pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz dla rodzin zastępczych w zakresie identyfikacji dzieci – ofiar handlu ludźmi".

67. Krajowy Plan Działań na lata 2011-2012 przewiduje także zainicjowanie, w formie pilotażu, wojewódzkich zespołów ds. handlu ludźmi z udziałem przedstawicieli wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich, inspekcji pracy, Policji, Straży Granicznej oraz organizacji pozarządowych. Według

[24] Zob. Z. Lasocik, Ł. Wieczorek, *Handel ludźmi do pracy przymusowej w Polsce – raport z badań,* Ośrodek Badań Handlu Ludźmi, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010 r., s. 53.
[25] Ibid., s. 54.

Sprawozdania z wykonania Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi w 2011 r., zespół ds. handlu ludźmi rozpoczął działalność w województwie mazowieckim. Nie było jednak możliwości powołania żadnych innych zespołów na poziomie wojewódzkim. W celu powołania takich zespołów w latach 2013-2016 planuje się wykorzystanie środków z Funduszu Norweskiego. GRETA zwraca uwagę na znaczenie realizacji planów dotyczących powołania regionalnych zespołów koordynujących, w skład których wejdą przedstawiciele organizacji społecznych, opieki zdrowotnej, organów ścigania, a także organizacji edukacyjnych, zajmujących się ochroną dzieci.

68. W latach 2008 i 2009 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opublikowało raporty na temat handlu ludźmi w Polsce. W KPD na lata 2011-2012 podkreślono znaczenie kontynuacji publikowania takich raportów jako instrumentów służących upowszechnianiu wiedzy na temat zjawiska handlu ludźmi. Najnowszy raport dotyczący okresu 2009-2011 opublikowano w 2012 r.[26].

69. Jak zauważono w pkt 19, coroczne sprawozdania z wykonania KPD są zatwierdzane przez rząd, jednak brakuje niezależnego organu, który dokonywałby oceny. Oprócz corocznych raportów opracowywanych przez rząd, taka niezależna opinia mogłaby okazać się pomocna władzom przy dokonywaniu oceny wpływu działań oraz w planowaniu przyszłych strategii i działań służących zwalczaniu handlu ludźmi. Z uwagi na brak informacji na temat dynamiki zjawiska handlu ludźmi w Polsce, GRETA zwraca uwagę na możliwość uzyskania znaczących korzyści z powołania niezależnego krajowego sprawozdawcy. Władze polskie poinformowały, że obecny projekt Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2013–2015 przewiduje zadanie polegające na organizacji debaty ”okrągłego stołu” nt. możliwości i zasadności ustanowienia w Polsce zalecanej w Konwencji Rady Europy przeciwko handlowi ludźmi oraz dyrektywie 2011/36/UE instytucji Krajowego Sprawozdawcy ds. Handlu Ludźmi”.

70. GRETA uważa, że władze polskie powinny podjąć dalsze kroki zmierzające do zapewnienia, że krajowe działania mające na celu zwalczanie handlu ludźmi będą miały kompleksowy charakter, a także będą miały na celu w szczególności:

- poniesienie poziomu koordynacji działań organów publicznych i organizacji pozarządowych biorących udział w realizacji działań przeciwko handlowi ludźmi na szczeblu regionalnym;
- nasilenie działań mających na celu zwalczanie handlu ludźmi do pracy przymusowej, zwłaszcza w sektorach rolnym, budowlanym, przetwórstwa spożywczego i pracy w gospodarstwach domowych.
- zwrócenie większej uwagi na działania w zakresie zapobiegania i ochrony w kontekście szczególnego narażenia dzieci na handel ludźmi.

71. GRETA zachęca także władze polskie do zapewnienia, że Zespół ds. Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi będzie miał możliwość skutecznej realizacji powierzonych mu zadań, dzięki większym nakładom na jego zasoby ludzkie.

72. GRETA zachęca ponadto władze polskie do wprowadzenia niezależnej oceny procesu wdrażania KPD, jako narzędzia służącego ocenie wpływu działań i planowaniu przyszłych strategii i środków służących zwalczaniu handlu ludźmi oraz do rozważenia możliwości powołania Krajowego Sprawozdawcy ds. Handlu Ludźmi lub ustanowienia innego mechanizmu służącego monitorowaniu działań przeciwko handlowi ludźmi prowadzonych przez instytucje państwowe (zob. art. 29 ust. 4 Konwencji i pkt 298 raportu wyjaśniającego).

ii. Szkolenie odpowiednich grup zawodowych

73. KPD na lata 2011-2012 zawiera szereg działań związanych z zapewnianiem szkoleń różnym grupom zawodowym (funkcjonariuszom Policji, funkcjonariuszom Straży Granicznej, prokuratorom, sędziom, inspektorom pracy, pracownikom opieki społecznej, Urzędu ds. Cudzoziemców, konsulatów, agencji zatrudnienia, prawnikom związków zawodowych i pracownikom zatrudnionym w placówkach opiekuńczo-wychowawczych). Środki na tego rodzaju szkolenia zostały zabezpieczone w budżecie

[26] Zapobieganie handlowi ludźmi w Polsce. Materiały do raportu za lata 2009-2011. http://www.msw.gov.pl/portal/pl/468/5517/Publikacie_nt_handlu_ludzmi.html

Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i budżetach odpowiednich instytucji odpowiedzialnych za realizację działań w ramach tego dokumentu.

74. Problematyka handlu ludźmi jest podejmowana w ramach programu nauczania w szkołach policyjnych. Każdy nowy funkcjonariusz policji przechodzi podstawowe szkolenie na temat praw człowieka, którego część poświęcona jest tematyce handlu ludźmi (identyfikacja ofiary i wsparcie). Szkolenia prowadzone są przez zewnętrznych ekspertów (np. z organizacji pozarządowych). Specjalistyczne kursy na temat handlu ludźmi kierowane są do funkcjonariuszy wydziałów kryminalnych (w latach 2009-2011 przeprowadzono 10 kursów, w ramach których przeszkolono 229 funkcjonariuszy policji). Od 2007 r. prowadzone są coroczne seminaria szkoleniowe organizowane we współpracy ze Strażą Graniczną.

75. W Straży Granicznej funkcjonuje czteropoziomowy system szkoleniowy poświęcony tematyce handlu ludźmi obejmujący wszystkich funkcjonariuszy (od nowoprzyjętych do funkcjonariuszy wyższego szczebla) zatwierdzony w październiku 2010 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Szkolenia prowadzone przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, prokuratorów i inne osoby zawodowo zajmujące się tą tematyką mają na celu przekazanie praktycznej wiedzy (np. dotyczącej sposobów prowadzenia rozmów z potencjalnymi ofiarami handlu ludźmi). Do końca 2011 r. szkolenie na temat handlu ludźmi przeszło około 5 000 spośród 15 000 funkcjonariuszy Straży Granicznej w Polsce. Docelowo szkolenie ma objąć wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej, niezależnie od tego czy mają bezpośredni kontakt z ofiarami handlu ludźmi.

76. Od 2005 r. szkolenie na temat handlu ludźmi jest obowiązkowym elementem początkowego szkolenia pracowników opieki społecznej. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przyznało na tego rodzaju szkolenia 140 000 PLN (około 33 645 EUR). W 2011 r. Ministerstwo zapewniło cztery trzydniowe seminaria szkoleniowe poświęcone zagadnieniom dotyczącym identyfikacji i wsparcia ofiar handlu ludźmi oraz współpracy z innymi organami. W 2011 r. Departament Rynku Pracy MPiPS opublikował ponadto wytyczne na temat handlu ludźmi dla pracowników urzędów pracy.

77. Jeśli chodzi o szkolenia dla inspektorów pracy, od 2009 r. zorganizowano cztery szkolenia, w których uczestniczyło w sumie 161 pracowników. W 2010 r. w ramach projektu zatytułowanego „Międzynarodowe działania partnerów społecznych na rzecz zwalczania handlu ludźmi w celu wykorzystywania ich przez pracę. Identyfikacja i ochrona ofiar – FREED"[27] odbyło się ponadto seminarium zatytułowane „Rola inspekcji pracy w zwalczaniu pracy przymusowej". Obejmowało ono praktyczne przykłady identyfikowania ofiar handlu ludźmi do pracy przymusowej z zastosowaniem „Listy wskaźników handlu ludźmi – osobami dorosłymi do pracy przymusowej" opracowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy we współpracy z Unią Europejską". W seminarium uczestniczyło 29 pracowników Państwowej Inspekcji Pracy (PIP). Ponadto przetłumaczono na język polski podręcznik MOP zatytułowany „Praca przymusowa i handel ludźmi. Podręcznik dla Inspektorów Pracy", który dostosowano następnie do sytuacji w Polsce i potrzeb inspektorów pracy PIP. Wspomniany podręcznik, zawierający wykazy wytycznych operacyjnych w kontekście handlu ludźmi do pracy przymusowej i wytyczne dla inspektorów pracy PIP pomocne w identyfikacji przypadków pracy przymusowej, został przekazany wszystkim inspektoratom pracy.

78. Szkolenie na temat handlu ludźmi skierowane do sędziów i prokuratorów prowadzi Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. Prokuratorzy i sędziowie korzystają z rocznego planu szkoleń. Udział w szkoleniach jest dobrowolny. W 2011 r. w szkoleniu zatytułowanym „Kryminalistyczne, kryminologiczne i prawne aspekty handlu ludźmi" zorganizowanym w prokuraturach apelacyjnych w całym kraju uczestniczyło 460 prokuratorów. W latach 2009-2012 w szkoleniach poświęconych tej tematyce zorganizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, zarówno w Polsce jak i za granicą, uczestniczyło w sumie 656 sędziów i prokuratorów.

79. Organizacje międzyrządowe, ambasady zagraniczne (np. Zjednoczonego Królestwa i USA), organizacje pozarządowe (np. Fundacja La Strada, Fundacja Dzieci Niczyje, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Stowarzyszenie PoMOC), a także związek zawodowy „NSZZ Solidarność" prowadzą bliską współpracę z instytucjami rządowymi, polegającą na zapewnianiu pomocy ekspertów i środków na realizację szkoleń skierowanych do określonych grup zawodowych. Przykładowo, w 2011 r. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji(IOM) zorganizowała szereg seminariów szkoleniowych dla funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warsztaty dla pracowników ambasad dotyczące sposobów zapewniania pomocy ofiarom handlu ludźmi, a w marcu 2012 r. – specjalistyczne warsztaty dotyczące procedur identyfikacji dla funkcjonariuszy Straży Granicznej pracujących w ośrodkach zatrzymań. IOM przetłumaczyła także na język polski podręcznik zatytułowany „Bezpośrednia pomoc ofiarom handlu ludźmi". Od 2004 roku Wysoki

[27] Państwowa Inspekcja Pracy była partnerem w ramach tego projektu.

Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców był zaangażowany w szkolenie funkcjonariuszy Straży Granicznej. Szkolenia skierowane do funkcjonariuszy organów ścigania poświęcone sposobom identyfikacji ofiar handlu ludźmi przeprowadziły także Fundacja La Strada i Stowarzyszenie PoMOC.

80. W ramach działań prewencyjnych, w związku z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, przeprowadzono szkolenie na temat handlu ludźmi dla funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Warszawie, a Fundacja Dzieci Niczyje zorganizowała seminaria szkoleniowe (finansowane ze środków projektu Mario) na temat handlu dziećmi i komercyjnego wykorzystywania dzieci skierowane do pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych w kilku miastach.

81. GRETA z zadowoleniem przyjmuje wysiłki władz polskich mające na celu szkolenie osób zawodowo zajmujących się zapobieganiem handlowi ludźmi i ochroną ofiar, a zwłaszcza zastosowanie multidyscyplinarnego podejścia do tego rodzaju inicjatyw oraz włączenie szkoleń na temat handlu ludźmi do podstawowego szkolenia funkcjonariuszy Policji. Pomimo tych wysiłków organizacje pozarządowe wyraziły obawy dotyczące braku aktywnej postawy funkcjonariuszy organów ścigania oraz powszechności negatywnych stereotypów, które utrudniają im identyfikację ofiar handlu ludźmi (zob. pkt. 217). Uważa się również, że więcej szkoleń na temat handlu ludźmi i praw ofiar powinno być organizowanych dla sędziów.

82. GRETA uważa, że władze polskie powinny podjąć dalsze kroki służące podniesieniu poziomu wiedzy i wrażliwości w zakresie handlu ludźmi, a także praw ofiar wśród osób zawodowo zajmujących się tą tematyką, zwłaszcza prokuratorów i sędziów. Kolejne programy szkoleniowe powinny zostać opracowane w celu podniesienia poziomu wiedzy i umiejętności właściwych grup zawodowych, co pozwoli na identyfikację ofiar handlu ludźmi, zapewnienie im pomocy i ochrony oraz ułatwi uzyskanie przez nieodszkodowania, a także zapewni wydawanie wyroków skazujących wobec sprawców przestępstw.

iii. Gromadzenie danych i prowadzenie badań

83. Podejście respektujące prawa człowieka w kontekście przewidzianych w Konwencji rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie handlowi ludźmi, wymaga odpowiedniego monitorowania i oceny. Podstawowym elementem jest regularny dostęp do wyczerpujących informacji statystycznych dotyczących zarówno tendencji w handlu ludźmi, jak i wyników działań głównych podmiotów zajmujących się zwalczaniem handlu ludźmi. Gromadzenie danych od instytucji i organizacji pozarządowych z innych państw pociąga za sobą obawy związane z ochroną danych, w szczególności gdy chodzi o dane osobowe. Ustanowiono międzynarodowe normy dotyczące gromadzenia, przechowywania, przekazywania, opracowywania i rozpowszechniania danych. W celu zapewnienia pełnej zgodności z tymi normami Strony mają obowiązek stosowania odpowiednich środków i technik ochrony danych. Dodatkowym wymogiem odnoszącym się do strategii dotyczących handlu ludźmi respektujących prawa człowieka jest prowadzenie badań i analiz z uwzględnieniem w sposób szczególny praw i interesów ofiar.

84. W Polsce gromadzeniem danych dotyczących handlu ludźmi zajmuje się Policja, Prokuratura Generalna i Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi.

85. Dane statystyczne zgromadzone w policyjnym systemie statystyki przestępczości „Temida" dotyczą liczby wszczętych po raz pierwszy postępowań przygotowawczych dotyczących ujawnienia przypadków handlu ludźmi, liczby zakończonych postępowań przygotowawczych, liczby przestępstw stwierdzonych i wykrytych, liczby podejrzanych o popełnienie przestępstwa i liczby osób, którym przyznano status ofiary w toku postępowania przygotowawczego.

86. Gromadzenie danych przez Prokuraturę Generalną opiera się na analizie przypadków, które według Prokuratury, zostały bądź powinny zostać zakwalifikowane zgodnie z przepisami Kodeksu karnego jako czyny związane z handlem ludźmi. Prokuratura Generalna gromadzi dane dotyczące liczby postępowań przygotowawczych, liczby zakończonych spraw, liczby postępowań kończących się wniesieniem aktu oskarżenia, liczby osób oskarżonych i pokrzywdzonych oraz liczby wyroków skazujących.

87. Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi prowadzi działania zmierzające do zestawienia danych, jak dotąd z niewielkim powodzeniem z powodu opisanych powyżej różnic w podejściach do gromadzenia danych. Niemniej jednak, Zespół przygotował nowy program gromadzenia danych opierający się na projekcie ICMPD, który opracował listę wytycznych dotyczących gromadzenia danych i oczekuje, że informacje zgromadzone w 2012 r. będą pełniejsze. Lista wytycznych dotyczących

gromadzenia danych opracowana przez Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi została wykorzystana do opracowania formularza gromadzenia danych przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi. Częściowo skorzystało z niego także Ministerstwo Sprawiedliwości w celu opracowania nowego formularza, który został przesłany do sądów w ludźmi celu gromadzenia stosownych danych. Od 2006 r. Policja i Straż Graniczna były zobowiązane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do każdorazowego przesyłania formularza w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi, celem objęcia takiej osoby Programem wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi. W celu uzyskania informacji na temat wszystkich ofiar handlu ludźmi zidentyfikowanych przez organy ścigania od stycznia 2012 r., Policja i Straż Graniczna mają obowiązek przesyłania formularzy za każdym razem, gdy wystąpi uzasadnione podejrzenie, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi. W latach 2010 i 2011 Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi zwracał się z wnioskiem o gromadzenie danych także do Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Państwowej Inspekcji Pracy.

88. Dzięki wspomnianemu formularzowi wykorzystywanemu przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi, znana jest zarówno liczba ofiar, które zgłosiły się do Ośrodka w celu uzyskania wsparcia, jak i liczba połączeń nawiązanych za pośrednictwem telefonu zaufania. Fundacja La Strada zwraca szczególną uwagę na poszanowanie prywatności ofiar. Co roku Fundacja składa sprawozdania ze swojej działalności do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jednak nie przekazuje danych do kompleksowego systemu gromadzenia danych.

89. Najnowsze sprawozdanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na temat handlu ludźmi za lata 2009-2011 (zob. pkt 68) zawiera analizę danych i informacji statystycznych uzyskanych od Policji, Prokuratury Generalnej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Po raz pierwszy zamieszczono dane dotyczące Polaków wykorzystywanych za granicą.

90. GRETA jest zdania, że dla potrzeb przygotowania, monitorowania i oceny strategii w zakresie handlu ludźmi, władze polskie powinny opracować i stosować kompleksowy i spójny system statystyczny dotyczący handlu ludźmi poprzez gromadzenie wiarygodnych informacji pochodzących od wszystkich głównych podmiotów i umożliwienie podziału (ze względu na płeć, wiek, formę wykorzystywania, kraj pochodzenia lub przeznaczenia itd.). Powinny temu towarzyszyć środki niezbędne do zapewnienia poszanowania praw do ochrony danych osobowych osoby, której dotyczą, także wtedy, gdy organizacje pozarządowe pracujące z ofiarami handlu ludźmi są proszone o przekazanie informacji do krajowej bazy danych.

91. W odniesieniu do kwestii badań należy wskazać, że w dniach 18-21 lutego 2010 r. w ramach projektu prowadzonego przez Ambasadę Brytyjską w Warszawie z inicjatywy Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi TNS OBOP przeprowadził badanie społecznej świadomości zagrożeń związanych z handlem ludźmi i podejmowaniem pracy za granicą. Badanie zaplanowane zostało przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we współpracy z Fundacją La Strada i Fundacją Dzieci Niczyje, a także było konsultowane z instytucjami reprezentowanymi w Zespole międzyresortowym. Badanie zostało przeprowadzone na losowej, reprezentatywnej próbie 1005 Polaków w wieku powyżej 15 roku życia, techniką wywiadów bezpośrednich w domu respondentów. Wyniki badania opinii społecznej, podane podczas konferencji prasowej, wskazywały na potrzebę podejmowania działań prewencyjnych skierowanych do ludzi młodych.

92. Na przestrzeni lat w ramach realizacji różnych krajowych planów działania Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi zamówił przeprowadzenie przez specjalistów następujących badań:

- Analiza zasad udzielania schronienia ofiarom handlu ludźmi w doświadczeniu wybranych organizacji – standardy bezpiecznej placówki (2012 r.);
- Analiza funkcjonujących wzorców udzielania pomocy i wsparcia ofiarom handlu ludźmi przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej (2012 r.);
- Status dziecka cudzoziemskiego będącego ofiarą handlu ludźmi w świetle polskiego prawa rodzinnego (2011 r.);
- Analiza pozycji dziecka cudzoziemskiego w postępowaniu przez sądem opiekuńczym, z uwzględnieniem sytuacji ofiar handlu ludźmi (2009 r.);
- Definicja handlu ludźmi: projekt ustawowego uregulowania (2007 r.).

93. Ponadto, Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi zwrócił się do Fundacji Dzieci Niczyje o przeprowadzenie badania dotyczącego spraw sądowych z udziałem dzieci (w związku z przestępstwami handlu ludźmi, prostytucji i żebractwa) .

94. W 2011 r. Europejski Instytut Zapobiegania i Zwalczania Przestępczości afiliowany przy ONZ (HEUNI) opublikował raport na temat handlu ludźmi do pracy przymusowej w Finlandii, Polsce i Estonii na podstawie badań finansowanych ze środków UE rozpoczętych w 2007 r.[28].Badanie dotyczące Polski zostało przeprowadzone przez Ośrodek Badań Handlu Ludźmi Uniwersytetu Warszawskiego, który w 2010 r. opublikował szeroko zakrojony raport na temat handlu ludźmi do pracy przymusowej w Polsce[29].

95. GRETA posiada także wiedzę o kilku badaniach naukowych dotyczących problematyki handlu ludźmi (np. badania prowadzone do prac doktorskich) oraz badaniach orzecznictwa sądów powszechnych w sprawach o handel ludźmi. Badania te nie były jednak finansowane ze środków państwa.

96. GRETA zachęca władze polskie do dalszego prowadzenia i wspierania badań dotyczących kwestii związanych z handlem ludźmi będących ważnym źródłem informacji potrzebnych do oceny bieżących programów i planowania przyszłych strategii zakresie przeciwdziałania temu zjawisku. Obszary, w których badania mogą rzucić więcej światła na zakres problemu handlem ludźmi obejmują handel ludźmi do pracy przymusowej, handel dziećmi i handel wewnętrzny (tj. na terytorium Polski).

iv. Współpraca międzynarodowa

97. Konwencja nakłada na Strony obowiązek współpracy „w możliwie najszerszym zakresie" w celu zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi, ochrony i pomocy ofiarom oraz prowadzenia postępowań przygotowawczych dotyczących związanych z nim czynów zabronionych (art. 32).

98. W Polsce współpracę międzynarodową reguluje dział XIII Kodeksu postępowania karnego (kpk), który zawiera przepisy o wzajemnej pomocy prawnej i ekstradycji, oraz instrumenty prawne UE, takie jak postanowienie o zabezpieczeniu i europejski nakaz aresztowania. Zgodnie z art. 615 par. 2 kpk, przepisów działu XIII nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, albo akt prawny regulujący działanie międzynarodowego trybunału karnego, stanowi inaczej.

99. Polska jest stroną umów wielostronnych dotyczących współpracy międzynarodowej, w szczególności Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych i protokołów dodatkowych do niej, Konwencji, ustanowionej przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i protokołów dodatkowych do niej oraz Europejskiej konwencji o ekstradycji i protokołów dodatkowych do niej.

100. Ponadto, Polska zawarła umowy dwustronne w sprawie współpracy w zakresie zwalczania poważnych przestępstw (w tym handlu ludźmi) z Armenią, Austrią, Białorusią, Belgią, Bułgarią, Chorwacją, Cyprem, Estonią, Hiszpanią, Indiami, Irlandią, Kazachstanem, Litwą, Łotwą, Meksykiem, Marokiem, Niderlandami, Niemcami, Republiką Czeską, Republiką Mołdawii, Republiką Słowacką, Rumunią, Słowenią, Szwecją, Tadżykistanem, Turcją, Ukrainą, Uzbekistanem, Węgrami, Wietnamem i Włochami. Umowa z Chorwacją czeka na ratyfikację a umowa z Serbią na oficjalne zatwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów RP. Umowy z Albanią, Argentyną, Federacją Rosyjską, Iranem, Libią, Mongolią, Peru, Tunezją i Stanami Zjednoczonymi były w trakcie procesu negocjacji lub renegocjacji. Władze polskie poinformowały, że w obliczu braku umów dwustronnych, międzynarodowa współpraca opiera się na Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i protokole z Palermo lub na zasadzie wzajemności.

101. Art. 11 Drugiego protokołu dodatkowego do Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych, art. 7 Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i art. 18 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej przewidują możliwość przekazania informacji w drodze wymiany spontanicznej.

102. Policja i Straż Graniczna mogą przekazać informacje poza granice Polski, jeżeli kraj, do którego informacje są przekazywane zapewni przynajmniej taki sam poziom ochrony, jaki stosuje się na terytorium

---

[28] *HEUNI, A. Jokinen, N. Ollus i K. Aromaa (eds.),* Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia, *Helsinki 2011.*
[29] Z. Lasocik, Ł. Wieczorek, *Handel ludźmi do pracy przymusowej w Polsce – raport z badań,* Ośrodek Badań Handlu Ludźmi, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010 r.

Polski, a dodatkowo ratyfikował umowy dwustronne w sprawie ochrony danych osobowych i informacji niejawnych. Zakres wymiany danych jest określony w umowach międzynarodowych w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej (w tym handlu ludźmi). Istnieje możliwość skorzystania z następujących kanałów wymiany informacji: (i) za pośrednictwem oficerów łącznikowych akredytowanych przy ambasadach zagranicznych w Polsce i oficerów łącznikowych Straży Granicznej przy polskich placówkach dyplomatycznych za granicą; (ii) za pośrednictwem polskich i zagranicznych misji dyplomatycznych i placówek konsularnych; (iii) za pośrednictwem krajowych biur i punktów kontaktowych organizacji międzynarodowych (Interpol) i agencji (Europol, Frontex).

103. Polska Policja wielokrotnie uczestniczyła w międzynarodowej współpracy policyjnej w zakresie zwalczania handlu ludźmi na mocy umów dwustronnych. Częste są przypadki prowadzenia tak zwanych „śledztw lustrzanych". Przykładem takiej współpracy o największym znaczeniu była operacja „Italia" prowadzona w 2010 r. przez katowicką policję we współpracy z karabinierami z Rzymu, mająca na celu powstrzymanie zorganizowanej grupy przestępczej zajmującej się handlem Polkami do świadczenia usług seksualnych. W wyniku tej operacji wszystkim sprawcom przedstawiono akty oskarżenia. Przykładem współpracy polskiej i belgijskiej Policji jest postępowanie w sprawie grupy mokotowskiej, która zajmowała się handlem kobietami w celu wykorzystania seksualnego i handlem narkotykami. W 2009 r. Policja trzykrotnie zastosowała policyjne środki dozoru; w sprawie zidentyfikowano 37 sprawców i czterech z nich osadzono w areszcie. Są także przykłady bliskiej współpracy z Policją rumuńską i ukraińską. Obecność polskich oficerów łącznikowych w ambasadach bułgarskiej i rumuńskiej jest bardzo owocna w kontekście bezpośredniej wymiany informacji.

104. Według przedstawicieli Prokuratury Generalnej, z którymi GRETA spotkała się podczas wizyty w Polsce, współpraca z odpowiednimi władzami w Niemczech i Zjednoczonym Królestwie jest bardzo dobra. Niedawny przypadek pomyślnej współpracy dotyczył handlu ludźmi do oszustw polegających na wyłudzaniu zasiłków na terenie Wielkiej Brytanii, którego ofiarami byli Polacy. Z drugiej strony wystąpiły problemy w zakresie zabezpieczania współpracy z odpowiednimi organami na Białorusi, w Federacji Rosyjskiej i Republice Mołdawskiej.

105. GRETA została poinformowana, że władze polskie nie brały dotychczas udziału w pracach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych [30]. Z perspektywy Policji wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze są przydatnym narzędziem w kontekście działań zwalczania międzynarodowych zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się handlem ludźmi. W ciągu ostatnich pięciu lat Centralny Zespół do walki z Handlem Ludźmi wielokrotnie oferował opracowanie umowy o powołaniu wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych z organami ścigania oraz organami sądowymi specjalnej grupy operacyjnej karabinierów ROS (Włochy), Federalnej Policji Kryminalnej BKA (Niemcy) i Scotland Yardu (Zjednoczone Królestwo). Zgodnie z polskim prawem decyzja o powołaniu wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego wchodzi jednak w zakres kompetencji Prokuratora Generalnego. W latach 2010 i 2011 strona polska zaproponowała stronie brytyjskiej podpisanie umowy o powołaniu wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego dla potrzeb dwóch postępowań w sprawie o handel ludźmi. Zespoły te jednak nie zostały powołane z powodu przeszkód natury formalnej, a mianowicie Polska nie uzyskała oficjalnego potwierdzenia, że brytyjskie władze prowadzą postępowanie przygotowawcze mające związek z polskimi postępowaniami, co zgodnie z polskim prawem jest podstawowym wymogiem do powołania wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego.

106. W lipcu 2012 r. w ramach projektu Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) dotyczącego polsko-ukraińskiego dialogu na temat migracji odbyło się spotkanie przedstawicieli Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi i delegacji z Ukrainy poświęcone problemom związanym ze zwalczaniem handlu ludźmi. We wrześniu 2011 r. odbyło się natomiast wspólne szkolenie dla funkcjonariuszy organów ścigania z Polski, Białorusi i Ukrainy. Ponadto w 2011 r. w ramach Grupy Zadaniowej ds. Handlu Ludźmi Rady Państw Morza Bałtyckiego (TF-THB CBSS) zakończono realizację pierwszej fazy projektu DEFLEC (*Data and Education on Forced Labour Exploitation and Counter Trafficking*).

107. Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. była okazją dla władz polskich do zorganizowania szeregu międzynarodowych działań w zakresie zwalczania handlu ludźmi, takich jak międzynarodowe seminarium eksperckie zatytułowane „Modele zarządzania w zakresie zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi", w ramach którego przewidziano moduły poświęcone krajowym mechanizmom ukierunkowanej pomocy, ocenie ryzyka, wspomaganemu dobrowolnemu powrotowi i reintegracji. Ponadto, jeden z paneli spotkania nieformalnej Sieci UE Krajowych Sprawozdawców lub

[30] Przewidzianych w art. 13 Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 29 maja 2000 r. i decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.

Mechanizmów Ekwiwalentnych ds. Handlu Ludźmi, które odbyło się w lipcu 2011 r., poświęcony był problemowi handlu ludźmi w UE. Można także przywołać przykład współpracy między Zespołem do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi i agencją Frontex, której celem było zorganizowanie konferencji w Warszawie z okazji Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi.

108. **GRETA pochwala wysiłki podjęte w zakresie współpracy międzynarodowej i zachęca władze polskie do dalszego rozwoju współpracy międzynarodowej mającej na celu zapobieganie handlowi ludźmi,** zapewnianie pomocy ofiarom handlu ludźmi **i ściganie sprawców.**

2. Wdrażanie przez Polskę środków mających na celu zapobieganie handlowi ludźmi

109. Zgodnie z art. 5 Konwencji Strony muszą podjąć skoordynowane działania w celu zapobiegania handlowi ludźmi, w razie potrzeby z udziałem odpowiednich organizacji pozarządowych, innych organizacji i członków społeczeństwa obywatelskiego. Konwencja wymaga w szczególności, aby Strony podjęły środki zmniejszające zapotrzebowanie na pracę i usługi ofiar handlu ludźmi, wzmocniły środki kontroli granicznej i zapewniły integralność, zabezpieczenie oraz ważność dokumentów podróży lub tożsamości (art. 6 do 9).

110. Zgodnie z Konwencją środki zmniejszające zapotrzebowanie na usługi ofiar handlu ludźmi, w szczególności kobiet i dzieci, należy rozumieć jako obowiązek pozytywny przyjęcia i wzmocnienia przez Strony stosownych środków w odniesieniu do handlu ludźmi w celu jakiejkolwiek formy wykorzystania (zob. pkt 108 raportu wyjaśniającego do Konwencji). Zgodnie z Zasadami i wytycznymi dotyczącymi praw człowieka oraz zwalczania handlu ludźmi, strategie mające na celu zapobieganie handlowi ludźmi uznają zapotrzebowanie na usługi ofiar handlu ludźmi za podstawową przyczynę tego procederu[31].

a. Środki na rzecz zwiększenia świadomości i zmniejszenia zapotrzebowania na usługi ofiar handlu ludźmi

111. Władze polskie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i organizacjami międzyrządowymi, podjęły intensywne działania na rzecz zwiększenia ogólnej świadomości na temat handlu ludźmi. Ostatnia kampania informacyjna towarzyszyła Mistrzostwom Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Kampanię pod hasłem „Nie przegraj" zorganizowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we współpracy z Ministerstwem Sportu i Turystyki, Polską Izbą Turystyki i kilkoma organizacjami pozarządowymi. Obejmowała ona, między innymi, kampanię medialną, rozdawanie ulotek wydanych w sześciu językach obcych, stworzenie specjalnej strony internetowej oraz infolinii. Ponadto, Fundacja Dzieci Niczyje przygotowała i rozpowszechniała materiały informacyjne na temat wykorzystywania dzieci.

112. Z okazji Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi obchodzonego corocznie w dniu 18 października organizowanych jest szereg działań prewencyjnych. W 2011 r. La Strada i Zespół ds. Handlu Ludźmi zorganizowały w Warszawie imprezę, podczas której rozdawano materiały informacyjne. Szkoły policyjne w różnych częściach kraju organizowały wykłady, pokazy filmów, wystawy, a także kolportowały ulotki. Ponadto, jak zauważono w pkt 107, w Warszawie odbyła się konferencja zorganizowana przez Frontex, pod patronatem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, we współpracy z sześcioma agencjami UE.

113. W latach 2009-2010 zorganizowano kampanię informacyjną dotyczącą handlu ludźmi do pracy przymusowej skierowaną do obywateli polskich migrujących do państw członkowskich UE w poszukiwaniu pracy. W kampanii wykorzystano spot wyprodukowany z inicjatywy Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, MTV i ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Spot nadawano w publicznych i komercyjnych kanałach telewizyjnych w 2009 r. (przez dwa tygodnie z okazji Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi) i w czerwcu 2010 r. (przed okresem letnim, podczas którego wiele osób udaje się za granicę). Jednocześnie informacje dotyczące kampanii umieszczono na specjalnie przygotowanej stronie internetowej[32]. Inne materiały wykorzystywane do celów kampanii obejmowały ogłoszenia prasowe, poradnik zatytułowany „Polak za granicą" na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych i publikacje Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W ramach KPD na lata 2011-2012 wznowiono działania prewencyjne w ramach kampanii „Bezpieczna praca" prowadzonej przez Fundację Itaka – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych pod patronatem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wśród działań znalazły się konferencja, strona internetowa[33], broszura informacyjna, infolinia dla osób planujących podjęcie pracy za granicą, a także informacje w telewizji i w radiu oraz w mediach elektronicznych.

[31] Zasada 4 z addendum do sprawozdania Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (E/2002/68/Add. 1), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf
[32] www.stophandelludzmi.pl
[33] www.bezpiecznapraca.eu

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej także przygotowało broszurę dla osób rozważających podjęcie pracy za granicą i opublikowało na stronie internetowej Publicznych Służb Zatrudnienia link do Rejestru Agencji Zatrudnienia.

114. Kolejna kampania dotyczącą handlu ludźmi do pracy przymusowej skierowana była do obcokrajowców podejmujących pracę w Polsce. Kampanię zorganizowały i sfinansowały Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W 2009 r. w ramach kampanii personel konsularny w Rosji i na Ukrainie rozdawał osobom ubiegającym się o wizę do Polski ulotki w języku rosyjskim i ukraińskim. W 2010 r. podobne ulotki rozdawano wnioskodawcom posługującym się innymi językami (bułgarskim, chińskim, kazachskim, rumuńskim, tadżyckim, tajskim, uzbeckim, wietnamskim itp.). W ramach wspomnianej kampanii zorganizowano także szkolenie dla prawników ze związków zawodowych. Kampanię kontynuowano w ramach KPD na lata 2011-2012. W 2011 r. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Państwową Inspekcją Pracy rozpoczęła realizację trzyletniego projektu zatytułowanego „Prawa migrantów w praktyce" skierowanego do cudzoziemców przybywających do Polski w celu podjęcia pracy.

115. W 2009 r. Ministerstwo Edukacji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i organizacje pozarządowe rozpoczęły realizację działań zwiększających świadomość na temat handlu ludźmi wśród młodzieży, w szczególności uznawanej za zagrożoną (szkoły zostały specjalnie wybrane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we współpracy z Ministerstwem Edukacji). Nauczyciele przeszli szkolenia z zakresu prowadzenia lekcji uświadamiających na temat zagrożenia związanego z handlem ludźmi. Szkolenie przeprowadzono z inicjatywy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych we współpracy z Fundacją Dzieci Niczyje i Fundacją La Strada. W ramach zajęć wykorzystano m.in. komiks „Nie jesteś na sprzedaż" przygotowany przez Radę Europy, a także specjalną ulotkę opracowaną przez Zespół ds. Handlu Ludźmi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W latach 2009-2010 w lekcjach poświęconych zapobieganiu handlowi ludźmi uczestniczyło około 10 000 uczniów.

116. Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji realizuje program zapobiegania handlowi ludźmi, który obejmuje działania edukacyjne, informacyjne i interwencyjne zarówno dla osób dorosłych, jak i dla dzieci. Na poziomie województw organizowano specjalne kampanie uświadamiające oraz inne działania (np. kampania Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach „Czy wiem, gdzie jadę"; w Radomiu kampania „Nie, dla handlu ludźmi"; w Opolu rozdawanie ulotek zatytułowanych „Dziecko ofiarą handlu").

117. Inne inicjatywy uświadamiające obejmowały konkurs dla młodzieży na najlepszy film krótkometrażowy dotyczący handlu ludźmi (przeprowadzony w 2010 r.), konkurs na najlepszą pracę magisterską i konkurs na najlepsze opowiadanie.

118. Ponadto, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć zorganizowało w 2010 r. kampanię informacyjną mającą na celu poszerzenie wiedzy mieszkańców regionu krakowskiego na temat zjawiska handlu dziećmi, w tym przymusowego żebrania. Należy dodać, że stowarzyszenie Po MOC w Katowicach również bierze aktywny udział w zapobieganiu poprzez publikacje, kontakty z mediami i udział w programach telewizyjnych.

119. W Polsce nie podjęto żadnych środków mających bezpośrednio na celu zmniejszenie zapotrzebowania prowadzącego do handlu ludźmi, chociaż oczywiście wyżej wymienione działania uświadamiające i edukacyjne pozwalają młodzieży zdobyć wiedzę na temat ryzyka stania się ofiarą handlu ludźmi, jak również kary za popełnienie takiego przestępstwa. Korzystanie z usług ofiary handlu ludźmi nie podlega karze na mocy polskiego prawa. GRETA uzyskała informację, że wspomnianą kwestię omawiano przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi, ale od tego czasu nie była przedmiotem debaty politycznej. W tym kontekście władze polskie odniosły się do innych przepisów prawnych, które dotyczą zmniejszenia skali zjawiska, takich jak penalizacja produkcji pornografii dziecięcej, nielegalnego zatrudnienia obcokrajowców, w szczególności w świetle art. 10 ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 2012 r., w którym wyraźnie zabrania się powierzania wykonywania pracy cudzoziemcowi, który jest ofiarą handlu ludźmi i nie posiada ważnych dokumentów. Ponadto, Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt nowelizacji Kodeksu karnego, wprowadzającej odpowiedzialność za korzystanie z usług seksualnych osoby małoletniej zajmującej się prostytucją. Według władz polskich przepisy te są o tyle korzystne, że nie wymagają dowiedzenia świadomości sprawcy, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi.

120. GRETA przyjmuje z zadowoleniem starania Polski w dziedzinie zapobiegania handlowi ludźmi. Zauważa jednak, iż nie przeprowadzono żadnej oceny wpływu działań mających na celu zwiększenie świadomości społecznej. Potrzebne jest także, jako forma prewencji, podjęcie starań na rzecz zmniejszenia zapotrzebowania na usługi ofiar handlu ludźmi. Działania prewencyjne w kontekście Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 można wykorzystać jako punkt wyjścia do przygotowania kampanii w tym zakresie. Pomimo, iż w ostatnich latach powstały zarówno ramy prawne, jak i ukształtowała się stosowna praktyka, w odniesieniu do handlu ludźmi do pracy przymusowej należy podkreślić, że konieczna jest poprawa świadomości na temat tego zjawiska, które budzi coraz większy niepokój.

121. GRETA uważa, że przyszłe działania zwiększające świadomość społeczną na temat zjawiska handlu ludźmi należy przygotowywać w świetle oceny skutków poprzednich działań i badań oraz koncentrować na zidentyfikowanych potrzebach. Kampanie uświadamiające, edukacja w szkołach i szkolenie odpowiednich specjalistów powinny mieć na celu promowanie równouprawnienia płci oraz zwalczanie przemocy ze względu na płeć i stygmatyzacji ofiar handlu ludźmi.

122. Ponadto, GRETA zachęca władze polskie do wzmocnienia starań mających na celu zmniejszenie zapotrzebowania na usługi ofiar handlu ludźmi w odniesieniu do wszystkich form wykorzystywania.

123. GRETA zwraca się także do władz polskich o wkład w działania prewencyjne mające na celu podnoszenie świadomości w głównych krajach pochodzenia ofiar handlu ludźmi w Polsce, we współpracy z tymi krajami, w celu ostrzeżenia potencjalnych ofiar o zagrożeniach związanych z tym zjawiskiem.

b. Inicjatywy społeczne, gospodarcze i o innym charakterze dla grup społecznych zagrożonych handlem ludźmi

124. W Polsce nie podejmowano żadnych środków społecznych ani gospodarczych skierowanych bezpośrednio do grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i zagrożonych handlem ludźmi. Wszystkie środki mające na celu wyeliminowanie bezrobocia i ubóstwa, jak również środki podjęte w celu zapewnienia równych możliwości kształcenia, przeznaczone są dla pewnych grup, bez wyodrębniania osób, które są szczególnie zagrożone handlem ludźmi. Dane zebrane przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi wskazują, że główną grupę ryzyka stanowi młodzież jako całość. Trudno jednak powiedzieć, które regiony są bardziej zagrożone i wymagają podjęcia stosownych działań. Według władz polskich kampanie informacyjne dotyczące młodzieży skierowane były do osób, które są zagrożone handlem ludźmi. Jak zauważono w pkt 108, dzieci z niektórych szkół uznano za bardziej zagrożone tym procederem, a zatem działania uświadamiające przygotowano z myślą o nich i do nich skierowano. Specjalne działania zwiększające świadomość skierowane były także do osób z regionów o wysokim poziomie bezrobocia (np. województwo mazowieckie) i regionów uznanych za zagrożone w większym stopniu handlem ludźmi (np. województwo lubuskie, w którym występuje prostytucja weekendowa i nadużywanie środków odurzających).

125. GRETA uważa, że władze polskie powinny podejmować dalsze kroki w celu zidentyfikowania osób i grup zagrożonych handlem ludźmi, a także zwrócenia się do nich za pośrednictwem ukierunkowanych inicjatyw społecznych, gospodarczych i innych.

c. Działania podejmowane na granicy w celu zapobiegania handlowi ludźmi i działania umożliwiające legalną migrację

126. Jak zauważono w pkt 30, Straż Graniczna posiada wyspecjalizowane zespoły i personel zajmujący się zapobieganiem i zwalczaniem handlu ludźmi. Straż Graniczna prowadzi postępowania przygotowawcze, jak również działania dochodzeniowe i operacyjne mające na celu gromadzenie dowodów przeciwko sprawcom handlu ludźmi, które są następnie przekazywane Policji i Prokuraturze. Obecnie Straż Graniczna nie jest organem uprawnionym do prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw związanych z handlem ludźmi, o ile nie są one związane z przestępstwami popełnianymi na granicy państwowej. Obecnie rozważa się wprowadzenie zmiany legislacyjnej mającej na celu włączenie do obowiązków ustawowych Straży Granicznej zwalczania handlu ludźmi i niewolnictwa (zob. pkt 33).

127. Informacje dotyczące warunków legalnego pobytu w Polsce dostępne są na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych i każdego konsulatu Rzeczypospolitej Polskiej za granicą. Informacje te

umieszczone są także na tablicach informacyjnych w polskich konsulatach. Ponadto, rozdawane są ulotki informacyjne dostępne w 14 różnych językach.

128. Wydając wizy, urzędnicy konsularni uwzględniają różne czynniki, ewentualne zagrożenia i wszelkie inne informacje, którymi dysponują. Personel konsularny został poinstruowany, że w przypadku podejrzenia handlu ludźmi należy odmówić wydania wizy i poinformować właściwe organy w Polsce. Warto jednak zauważyć, że większość ofiar handlu ludźmi pochodzących z zagranicy przybywa do Polski legalnie. Obywatele Ukrainy i Mołdawii otrzymują od pracodawców „oświadczenie" na dowód przyszłego zatrudnienia w Polsce. Warunkiem jest podjęcie uzgodnionego zatrudnienia w terminie trzech miesięcy, w przeciwnym wypadku wiza zostaje anulowana.

129. Ministerstwo Spraw Zagranicznych informuje obywateli polskich za pośrednictwem urzędników konsularnych o sposobie postępowania w przypadku handlu ludźmi. Na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dostępny jest poradnik dotyczący pracy za granicą. W 2010 r. Ministerstwo przygotowało wytyczne dla obywateli polskich poszukujących zatrudnienia w innych państwach członkowskich UE, zawierające informacje na tematy zagrożeń związanych z handlem ludźmi i numery kontaktowe, które są także dostępne na stronie internetowej Ministerstwa (zob. także pkt 113).

130. Od 2011 r. realizowany jest wspólny projekt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, IOM i PIP zatytułowany „Prawa migrantów w praktyce". W ramach projektu wspierane są infolinie założone na Ukrainie, Białorusi i w Armenii dla osób planujących wyjazd do Polski, których celem jest dostarczenie informacji na temat przysługujących im praw. Specjalne informacje z numerem infolinii w Polsce dostarcza się także migrantom na wschodnich przejściach granicznych w Polsce. Istnieje także specjalna strona internetowa[34], za pośrednictwem której migranci mają dostęp do informacji na temat przysługujących im praw, w tym informacji na temat zagrożeń związanych z handlem ludźmi. Strona dostępna jest w siedmiu językach (angielskim, francuskim, armeńskim, polskim, rosyjskim, ukraińskim i wietnamskim). W 2013 r. planowane jest spotkanie z migrantami przebywającymi w Polsce.

131. GRETA przyjmuje z zadowoleniem już podjęte działania, jednocześnie uważa, że władze polskie powinny kontynuować starania na rzecz dostarczania pisemnych informacji zagranicznym obywatelom planującym wyjazd do Polski, w języku dla nich zrozumiałym, w celu ostrzeżenia ich przez zagrożeniami związanymi z handlem ludźmi, poinformowania, gdzie mogą zwrócić się o pomoc i poradę oraz dostarczenia im informacji na temat ich praw.

d. Środki na rzecz zapewnienia jakości, zabezpieczenia i integralności dokumentów podróży i tożsamości

132. Władze polskie poinformowały GRETA, że w celu zapewnienia jakości i zabezpieczenia dokumentów tożsamości w polskich paszportach znajdują się dwie cechy biometryczne: fotografia twarzy, a od 2009 r. także odciski palców. W przyszłości planowane jest również wprowadzenie biometrycznych dowodów tożsamości.

133. Straż Graniczna odpowiada za kontrolę dokumentów. Przedstawiciele Wydziału VI Laboratorium Kryminalistycznego Straży Granicznej uczestniczą w pracach zespołu ekspertów przygotowującego nowe dokumenty tożsamości i podróży, jak również w pracach nieformalnej grupy mającej za zadanie stworzenie krajowego systemu ochrony dokumentów urzędowych. Powiadomienia o sfałszowaniu dokumentów przechowuje się w wewnętrznej sieci komunikacji danych Straży Granicznej.

134. Funkcjonariusze Straży Granicznej przechodzą okresowe szkolenia dotyczące tendencji w zakresie fałszowania i sposobów weryfikowania autentyczności dokumentów. Urzędnicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych także przechodzą szkolenie w zakresie wykrywania przypadków fałszowania dokumentów podróży i tożsamości. Laboratorium Kryminalistyczne Straży Granicznej szkoli funkcjonariuszy Straży Granicznej (np. w zakresie „wzorów dokumentów", nowych metod i tendencji w zakresie fałszowania dokumentów, grafologii), a także pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którzy przygotowują się do objęcia stanowisk konsularnych. Eksperci z laboratorium aktualizują „Album wzorów dokumentów", w tym

[34] www.migrant.info.pl

przygotowywanie dokumentów przedstawionych do kontroli, informacje na temat skradzionych blankietów i przypadki fałszowania dokumentów.

135. Ponadto, Straż Graniczna współpracuje z przedstawicielami laboratoriów kryminalistycznych w innych państwach członkowskich UE w zakresie wymiany informacji. Podczas regularnych spotkań grupy roboczej Rady UE ds. ograniczeń/dokumentów fałszywych, zebrane materiały przedstawiane są innym państwom członkowskim UE.

3. Implementacja przez Polskę środków na rzecz ochrony i promowania praw ofiar handlu ludźmi

a. Identyfikacja ofiar handlu ludźmi

136. Artykuł 10 konwencji wymaga od stron przyjęcia środków na rzecz identyfikacji ofiar. W tym celu Strony powinny zapewnić, by w strukturze właściwych organów znajdowały się osoby wykwalifikowane i wyspecjalizowane w zapobieganiu i zwalczaniu handlu ludźmi, identyfikacji i pomocy ofiarom, w tym przede wszystkim dzieciom. Identyfikacja ofiary handlu ludźmi jest procesem, który wymaga czasu. Konwencja określa prawa potencjalnych ofiar poprzez wskazanie, że w przypadku zaistnienia uzasadnionych przypuszczeń, iż dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi, nie zostanie ona wydalona z kraju, dopóki proces identyfikacji nie zostanie zakończony. Osoba taka powinna mieć również zagwarantowaną możliwość korzystania z pomocy przewidzianej w Konwencji.

137. W Polsce istnieją dwie drogi identyfikacji ofiar handlu ludźmi: poprzez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi oraz organy ścigania.

138. Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi prowadzi identyfikację ofiar handlu ludźmi, które legalnie przebywają na terytorium Polski i nie chcą kontaktować się z organami ścigania albo które nie zostały przez nie zidentyfikowane jako ofiary handlu ludźmi . Centrum to utworzono w 2009 roku i jest ono w pełni finansowane ze środków budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W wyniku otwartego konkursu, do realizacji zadania polegającego na prowadzeniu Centrum wybrano organizację pozarządową - Fundację La Strada. Jak zauważono w ust. 38, od stycznia 2013 roku w realizację ww. zadania publicznego zaangażowana jest także druga organizacja pozarządowa – Stowarzyszenie PoMOC. Jeżeli personel Centrum jest przekonany, że dana osoba stała się ofiarą handlu ludźmi, jest upoważniony do udzielenia pomocy (zob. ust. 150-154).

139. Zadania wykonywane przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne obejmują: obsługę czynnej całą dobę infolinii oraz internetowego centrum doradztwa; identyfikację lub pomoc w identyfikacji ofiar handlu ludźmi; pomoc udzielaną ofiarom w trakcie kontaktu z organami ścigania oraz z wymiarem sprawiedliwości; pomoc psychologa; pomoc tłumacza; a także porady prawne. Centrum zatrudnia pięciu pracowników stałych, w tym dwóch psychologów, mediatora oraz pedagoga, a także korzysta z usług specjalistów zewnętrznych, w szczególności prawników. Policja, Straż Graniczna lub dowolny inny podmiot zainteresowany, który podejrzewa, że dana osoba mogła stać się ofiarą handlu ludźmi, może skonsultować się z Centrum w zakresie identyfikacji, wykorzystując wiedzę specjalnie wyszkolonego i doświadczonego personelu. Fundacja La Strada wydała ulotkę zawierającą wskaźniki identyfikacji ofiar handlu ludźmi, a zapewnia również szkolenia z zakresu identyfikacji dla funkcjonariuszy organów ścigania i innych grup zawodowych.

140. Identyfikacja ofiar handlu ludźmi przez Policję lub Straż Graniczną odbywa się według tak zwanego „Algorytmu postępowania funkcjonariuszy organów ścigania w przypadku ujawnienia przestępstwa handlu ludźmi", który zawiera szczegółowe wytyczne w tym zakresie. Zgodnie z tymże „algorytmem", w przypadku zgłoszenia, że dana osoba może być ofiarą handlu ludźmi, urzędnik organu ścigania powinien poinformować o tym specjalnie wyszkolonego funkcjonariusza, będącego osobą tej samej płci co ewentualny pokrzywdzony. Funkcjonariusz ten powinien ustalić, czy istnieje uzasadnione przypuszczenie popełnienia przestępstwa handlu ludźmi, czy powiadamiająca osoba może być pokrzywdzonym/świadkiem przestępstwa handlu ludźmi oraz czy zgadza się złożyć zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa. Potencjalną osobę pokrzywdzoną należy poinformować o przysługującym jej prawie do pomocy społecznej (zob. ust. 150) oraz, w przypadku obywateli innych krajów, o prawie dostępu do Programu wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi (zob. ust. 152).

141. „Algorytm" zawiera specjalne wytyczne dotyczące osób o nieuregulowanym statusie imigracyjnym w Polsce, które zostały zidentyfikowane przez Policję lub Straż Graniczną, w celu udzielenia im wsparcia i ochrony. Zgodnie z „algorytmem" jeżeli taka osoba nie chce złożyć zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, musi zostać poinformowana o prawie do trzymiesięcznego okresu na zastanowienie się (zob. ust. 168). Jeżeli zdecyduje się ona zawiadomić o popełnieniu przestępstwa, zostaje poinformowana o prawie do złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwolenie na pobyt. Jeżeli pokrzywdzony zdecyduje się skorzystać z powyższych uprawnień, funkcjonariusz organu ścigania wydaje specjalne pismo potwierdzające uzasadnione przypuszczenie, że dana osoba jest ofiarą/świadkiem handlu ludźmi oraz że

została objęta Programem wsparcia i ochrony. Potwierdzenie to pokrzywdzony może wykorzystać składając wniosek do właściwego wojewody o udzielenie pozwolenia na pobyt w Polsce. GRETA została poinformowana, że postanowienia „algorytmu" są w trakcie dalszego opracowywania, mającego na celu między innymi wyszczególnienia działań, jakie należy podejmować w przypadku dzieci będących ofiarami handlu ludźmi.

142. Ofiarę handlu ludźmi może zidentyfikować również prokuratura (np. w przypadku różnic w opiniach Policji lub Straży Granicznej oraz organizacji pozarządowej co do tego, czy dana osoba jest osobą pokrzywdzoną), jednak z możliwości tej korzystano sporadycznie: w latach 2006-2011 odnotowano zaledwie jeden przypadek cudzoziemca, który został zidentyfikowany jako pokrzywdzony przez prokuraturę i włączony do Programu wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi. Władze polskie zasygnalizowały zarazem brak informacji dotyczących ofiar będących cudzoziemcami, które zostały zidentyfikowane przez prokuraturę, jednak nie zostały włączone do Programu.

143. Według przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, którzy spotkali się w ramach wizyty GRETA w Polsce, działania alternatywne są niewystarczające i brakuje proaktywnego podejścia do identyfikacji potencjalnych ofiar handlu ludźmi, w szczególności wśród nielegalnych imigrantów przetrzymywanych w areszcie przez Straż Graniczną oraz wśród małoletnich pozostających na terytorium RP bez opieki. Konieczna jest również poprawa gromadzenia informacji i dzielenia się nimi z podmiotami właściwymi w zakresie wykrywania przypadków handlu ludźmi do pracy przymusowej.

144. Jak już zauważono w ust. 11 i 65, odnotowuje się w Polsce wzrost handlu ludźmi w celu wykorzystania do pracy (np. w rolnictwie, przetwórstwie żywności, itd.). Zdaniem polskich władz, podczas inspekcji prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy (PIP), w szczególności dotyczących legalności zatrudnienia cudzoziemców, inspektorzy pracy szukają potencjalnych przypadków tego typu wykorzystania. Inspekcje na terenie gospodarstw domowych, jak wspomniano w ust. 36, nie mieszczą się jednak w zakresie uprawnień PIP. GRETA została poinformowana, że w wyniku przeprowadzonych inspekcji i analiz skarg przekazanych do PIP, od roku 2007 PIP złożyła do prokuratury około 10 zgłoszeń przypadków potencjalnego handlu ludźmi. Jeden z tych przypadków dotyczył zbioru grzybów w okresie 2009-2010 i obejmował około 30 kobiet z Filipin, które zostały zatrudnione przez polską agencję.

145. W odniesieniu do handlu ludźmi w celu wykorzystywania do pracy obywateli Polski w innych krajach, należy wskazać, że Państwowa Inspekcja Pracy prowadzi kontrole w agencjach pracy wysyłających obywateli Polski za granicę. Agencje takie muszą być zarejestrowane przez szefa samorządu na szczeblu regionalnym oraz podpisać umowę zarówno z osobą poszukującą pracy, jak i zagranicznym pracodawcą. Agencja nie może otrzymywać od zatrudnionych pracowników płatności innych niż zwrot wydatków związanych z wyjazdem i powrotem danej osoby, wydaniem wizy, badaniem lekarskim oraz tłumaczeniem dokumentów. W przypadku naruszenia tych postanowień (art. 121 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), agencja może zostać pozbawiona prawa do prowadzenia działalności. W przypadku gdy osoba poszukująca praca poniosła stratę finansową, może ona pozwać agencję na drodze na drodze postępowania cywilnego.

146. W odniesieniu do dzieci będących ofiarami handlu ludźmi w 2009 roku Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi rozpoczął w czterech województwach projekty pilotażowe mające na celu ustanowienie procedur identyfikacji ofiar oraz znajdowanie im zakwaterowania. W ramach tych projektów nie zidentyfikowano jednak żadnych poszkodowanych dzieci.

147. Małoletni bez opieki umieszczani są w domach dziecka finansowanych ze środków samorządu na szczeblu regionalnym. Delegacja GRETA została poinformowana o przypadkach, gdy małoletni znikali z domów dziecka. Mając na względzie fakt, że w instytucjach znajduje się pewna liczba małoletnich cudzoziemców bez opieki, istotna jest poprawa identyfikacji dzieci będących ofiarami handlu ludźmi, np. poprzez rozszerzenie wyżej wspomnianych projektów pilotażowych na całe terytorium Polski oraz objęcie nimi różnych grup ryzyka, takich jak małoletni bez opieki, dzieci żebrzące, itd.

148. GRETA z zadowoleniem przyjmuje starania władz polskich na rzecz przyjęcia wszechstronnego podejścia do identyfikacji ofiar handlu ludźmi poprzez ustanowienie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi. Mimo tego, **GRETA wzywa władze polskie do podjęcia dalszych działań mających na celu zagwarantowanie, że ofiary handlu ludźmi są prawidłowo identyfikowane i mogą korzystać ze wszystkich środków w zakresie pomocy i ochrony określonych w Konwencji. W tym celu władze polskie powinny:**

- wzmocnić zaangażowanie różnych podmiotów w identyfikację ofiar poprzez wprowadzenie krajowego mechanizmu ukierunkowanej pomocy, w ramach którego określa się zadania

i procedury poszczególnych instytucji oraz pracowników pierwszego kontaktu, którzy mogą mieć styczność z ofiarami handlu ludźmi;

- dostarczyć pracownikom pierwszego kontaktu wskazówki operacyjne, wytyczne i zestawy narzędzi do zastosowania w procesie identyfikacji; wskazówki te należy systematycznie aktualizować tak, aby odzwierciedlały zmieniającą się naturę zjawiska handlu ludźmi;
- zagwarantować, by funkcjonariusze organów ścigania, pracownicy socjalni, inspektorzy pracy i inne odpowiednie podmioty przyjmowały bardziej aktywne podejście i działały intensywnie na rzecz identyfikacji ofiar handlu ludźmi;
- przyjąć ogólnokrajowe procedury identyfikacji dzieci będących ofiarami handlu ludźmi;
- zwracać większą uwagę na identyfikację ofiar handlu ludźmi wśród osób zatrzymanych jako nielegalni migranci i zapewniać dodatkowe szkolenia dla personelu, który ma kontakt z takimi osobami.

b. Pomoc ofiarom

149. Konwencja wymaga od Stron podjęcia działań mających na celu pomoc ofiarom w odzyskaniu równowagi fizycznej, psychicznej i społecznej, z uwzględnieniem potrzeb bezpieczeństwa i ochrony, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami zaangażowanymi w pomoc ofiarom. Pomoc ta musi zostać zapewniona za zgodą i wiedzą ofiar, z uwzględnieniem specjalnych potrzeb osób szczególnie narażonych oraz praw dzieci i nie może być uzależniona od zgody ofiary na występowanie w charakterze świadka (art. 12). Potrzeba uwzględnienia potrzeb ofiary została również zawarta w postanowieniach Konwencji dotyczących tymczasowych zezwoleń na pobyt (art. 14) oraz praw dzieci będących ofiarami handlu ludźmi (art. 12 ust. 7). Konwencja przewiduje również, że pomoc ofiarom handlu ludźmi musi obejmować odpowiednie i bezpieczne zakwaterowanie.

150. Podstawą prawną świadczenia pomocy ofiarom handlu ludźmi w Polsce jest ustawa o pomocy społecznej, której art. 7 ust. 7 lit. a) przewiduje: „pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu (...) potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi". Na mocy art. 5 ustawy o pomocy społecznej, ofiary handlu ludźmi są uprawnione do wszelkich świadczeń z pomocy społecznej określonych w art. 36 tej ustawy. Konkretne potrzeby omawiane są z pracownikiem socjalnym. Pomoc jest finansowana z budżetu państwa (jako zadania powierzone samorządom terytorialnym w ramach administracji rządowej) oraz z budżetu własnego samorządów terytorialnych. Samorządy terytorialne mogą także powierzać świadczenie pomocy ofiarom organizacjom pozarządowym w wyniku procedury przetargowej i na podstawie umowy. Zgodnie z nowelizacją ustawy o pomocy społecznej, która weszła w życie dnia 1 kwietnia 2010 r., organem odpowiedzialnym za koordynowanie, w ramach pomocy społecznej, działań w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi oraz wsparcia udzielanego ofiarom handlu ludźmi jest wojewoda.

151. W rozdziale 5 lit. a) ustawa o pomocy społecznej określa katalog świadczeń zapewnionych ofiarom handlu ludźmi, które są obywatelami państw trzecich i którym wydano tymczasowe zezwolenie na zamieszkanie na podstawie rozdziału 53 lit. a ust. 2 i 4 lub rozdziału 53 ust. 1 i ust. 15 ustawy o cudzoziemcach. Katalog ten obejmuje: pomoc w postaci m.in.: interwencji w nagłych wypadkach, wsparcia psychologicznego i prawnego, pomocy społecznej, bezpiecznego schronienia (na okres od dwóch do ośmiu miesięcy); opieki medycznej; ochrony poprzez umieszczenie w centrum interwencji kryzysowej; posiłków w postaci wyżywienia lub świadczenia w gotówce na utrzymanie się; ubrań; a także zasiłku na specjalne cele. Świadczenia realizują powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej, korzystając z finansowania z budżetu państwa.

152. Program wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi został wprowadzony w 2006 roku i jest skierowany do cudzoziemców, którzy są potencjalnym ofiarami handlu ludźmi. Jest on w całości finansowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Od 2009 roku Program ten jest wdrażany przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi. Włączenie do Programu odbywa się po spełnieniu trzech warunków: (i) nawiązania przez ofiarę kontaktu z organem ścigania, który dokonuje identyfikacji; (ii) zaistnienia uzasadnionego podejrzenia, że osoba taka stała się ofiarą handlu ludźmi; (iii) zerwania przez pokrzywdzonego wszelkich kontaktów ze sprawcami. Ofiary muszą wyrazić zgodę na wzięcie udziału w tym programie.

153. Program obejmuje swoim zakresem interwencje kryzysowe, identyfikację potrzeb pokrzywdzonego, zarządzanie sprawą (konsultacje, wsparcie, bezpieczeństwo, itd.), pomoc tłumacza, transport ofiary na

terytorium Polski, bezpieczne schronienie (zakwaterowanie, wyżywienie, ubrania, itd.), w razie konieczności zmianę wyglądu, konsultacje medyczne i psychologiczne oraz zakup leków. Centrum zapewnia również poradnictwo prawne dla ofiar, pomaga im w trakcie kontaktów z funkcjonariuszami organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz organizuje bezpieczny powrót pokrzywdzonych do kraju pochodzenia.

154. GRETA została poinformowana, że Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi zapewnia wsparcie ofiarom handlu ludźmi bez względu na to, czy zostały formalnie zidentyfikowane przez organy ścigania oraz czy z nimi współpracują. Wsparcie ze strony Centrum świadczone jest zarówno obywatelom Polski, jak i cudzoziemcom. W ramach KPD na lata 2011-2012, kwota 750 000 PLN (ok. 180 288 EUR) została przyznana na prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego w 2011 roku. Kwota przyznana w roku 2012 wyniosła 778 000 PLN.

155. Dorosłe kobiety będące ofiarami handlu ludźmi są zakwaterowywane w schronisku prowadzonym przez Fundację La Strada (zob. ust. 159) lub zostają skierowane do innego schroniska lub centrum interwencji kryzysowej (zob. ust. 160). Centrum odpowiada również za znalezienie bezpiecznego miejsca dla mężczyzn będących ofiarami handlu ludźmi, którzy mogą zostać skierowani do ośrodków interwencji kryzysowej bądź hosteli.

156. Według danych przekazanych przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne, w okresie od kwietnia do grudnia 2009 roku wsparcia udzielono 193 ofiarom, w 2010 roku - 253 ofiarom, w 2011 roku – 133 ofiarom (w tym 52 cudzoziemcom), a w 2012 roku – 198 ofiarom (w tym 109 cudzoziemcom). Mężczyźni stanowili około 10% wszystkich pokrzywdzonych.

157. GRETA zauważa, że zgodnie z oficjalnymi danymi statystycznymi, w Programie wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi w latach 2006-2012 uczestniczyło łącznie 185 cudzoziemców (w tym 128 kobiet, 43 mężczyzn i 14 dzieci). Większość, bo 146 ze 185 pokrzywdzonych cudzoziemców, przebywało w Polsce legalnie. Cudzoziemcy, którym udzielono pomocy, pochodzili głównie z Bułgarii (56), Rumunii (54) i Ukrainy (21). Policja przeprowadziła 126 identyfikacji a Straż Graniczna 58. Wśród pokrzywdzonych cudzoziemców, 174 osób podjęło współpracę w ramach śledztwa.

158. Według danych statystycznych dotyczących świadczeń opieki społecznej, w 2009 roku na mocy rozdziału 5a ustawy o pomocy społecznej na pomoc 28 obywatelom państw trzecich będących ofiarami handlu ludźmi przeznaczono środki w wysokości 31 739 PLN (ok. 7935 EUR). Z kolei w 2010 roku na pomoc 12 pokrzywdzonym wydano kwotę 23 558 PLN (ok. 5889 EUR). Z powodu metody wykorzystanej do gromadzenia danych statystycznych, niemożliwe jest wskazanie kwoty funduszy wypłaconych na pomoc innym ofiarom handlu ludźmi.

159. Delegacja GRETA odwiedziła trzy placówki zakwaterowania dla ofiar handlu ludźmi w różnych częściach Polski. Fundacja La Strada prowadzi jedyne w kraju wyspecjalizowane schronisko dla ofiar handlu ludźmi finansowane przez państwo. Przeznaczone jest ono dla dorosłych kobiet i dysponuje ośmioma miejscami (w razie potrzeby możliwe jest utworzenie większej liczby miejsc). Schronisko oferuje bardzo dobre warunki (trzy sypialnie z jednym do trzech łóżek, kuchnię, salon, łazienkę). Pracownik personelu jest obecny na miejscu przez całą dobę. Najdłuższy pobyt w schronisku trwał dziewięć miesięcy.

160. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wyznaczyło 14 ośrodków kryzysowych przeznaczonych do przyjmowania ofiar handlu ludźmi na terenie całego kraju. GRETA odwiedziła jeden z takich ośrodków w Piastowie, w powiecie pruszkowskim. Ośrodek, który utworzono w 2006 roku, początkowo w celu udzielania pomocy ofiarom przemocy domowej, jest finansowany z budżetu powiatu i również otrzymuje dotację od władz regionalnych, przeznaczoną na pomoc ofiarom handlu ludźmi. Ofiary takie kierowane są do ośrodka kryzysowego przez Fundację La Strada, która oferuje wsparcie psychologiczne , sporządza indywidualne plany, a także pokrywa wydatki medyczne ofiar. Ośrodek dysponuje 14 miejscami i może przyjmować zarówno kobiety, mężczyzn, jak i dzieci pokrzywdzonych przestępstwem handlu ludźmi. Przykładowo, w nieodległej przeszłości w ośrodku zakwaterowani byli dwaj mężczyźni będący ofiarami handlu ludźmi wykorzystywanymi do pracy przymusowej. Ofiary handlu ludźmi mogą zazwyczaj pozostawać w ośrodku przez okres do trzech miesięcy. Możliwe jest jednak przedłużenie ich pobytu w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Fundacją La Strada (pewna kobieta spędziła osiem miesięcy w ośrodku i w tym czasie wyszkoliła się w zawodzie fryzjerki). Średnia długość pobytu w ośrodku wynosi cztery miesiące. Delegacja GRETA zauważyła, że ośrodek oferował bardzo dobre warunki (trzy sypialnie, pokój spotkań, kuchnię, dwie łazienki, pralnię, plac zabaw dla dzieci) i zatrudniał szereg specjalistów (psychologów, pracownika socjalnego, pedagoga, prawników, psychiatrów).

161. Od 2004 roku Stowarzyszenie PoMOC prowadzi schronisko dla kobiet i ich dzieci. Schronisko zatrudnia sześciu pracowników (psychologa, pracownika socjalnego, terapeutę i specjalistę dziecięcego), którzy są dostępni przez całą dobę. Jeden pracownik obecny jest także w placówce w porze nocnej. W czasie wizyty GRETA, w schronisku mieszkało sześć kobiet będących ofiarami handlu ludźmi i czworo ich dzieci. Warunki życia w schronisku były bardzo wysokiej jakości (osiem pokoi z jednym do czterech łóżek, dwie łazienki, kuchnia, salony, przestrzeń rekreacyjna dla dzieci wewnątrz i na zewnątrz budynku). Pokrzywdzeni mogli pozostawać w schronisku do roku i otrzymywali wsparcie materialne, psychologiczne i duchowe, korzystali z terapii indywidualnej i grupowej a także z pomocy w uzyskaniu przeszkolenia i znalezienia zatrudnienia. Jednakże GRETA została poinformowana, że miejscowy ośrodek zdrowia odmówił leczenia osób nieposiadających ubezpieczenia zdrowotnego i personel Stowarzyszenia PoMOC musiał skorzystać z osobistych kontaktów z lekarzami w celu zapewnienia leczenia pokrzywdzonych.

162. W okresie 2003-2011, Stowarzyszenie PoMOC udzieliło pomocy 223 osobom (w tym135 kobietom i 88 dzieciom), z których 169 było ofiarami handlu ludźmi, a 15 osób cudzoziemcami (z Bułgarii, Mołdawii, Rumunii i Federacji Rosyjskiej). Niektóre ofiary zostały zidentyfikowane przez pracowników terenowych Stowarzyszenia PoMOC, jednak niemal 90% ofiar zostało skierowanych do Stowarzyszenia PoMOC przez Policję, Straż Graniczną lub Fundację La Strada. Przy wspieraniu ofiar handlu ludźmi, Stowarzyszenie PoMOC korzysta głównie ze środków własnych, a w pewnej mierze także ze środków darczyńców zagranicznych. Część finansowania zapewniają władze lokalne, w ramach zwalczania przemocy domowej, jednak państwo ani województwo nie zapewniają żadnego finansowania, pomimo że ofiary handlu ludźmi są kierowane do stowarzyszenia z różnych części kraju.

163. GRETA z zadowoleniem przyjmuje utworzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi oraz zapewnienie finansowania ze środków publicznych na rzecz schroniska zarządzanego przez Fundację La Strada, a także dla szeregu ośrodków interwencji kryzysowej w całym kraju. Pomimo tego GRETA wyraża zaniepokojenie faktem, że żadne publiczne finansowanie nie zostaje zapewnione schronisku prowadzonemu przez Stowarzyszenie PoMOC, do którego władze kierują ofiary handlu ludźmi, i uznaje, że każde skierowanie osoby do schroniska zasługuje na finansowanie.

164. Ustawa o pomocy społecznej zapewnia ramy prawne do opieki nad dziećmi cudzoziemskimi pozostającymi na terytorium RP bez opieki. Jedno z zadań powierzonych lokalnym władzom polega na finansowaniu pobytu dzieci cudzoziemskich w całodobowych instytucjach lub rodzinach zastępczych bez względu na status imigracyjny dziecka. Powiat, w którym dziecko zostało odnalezione, kieruje je do właściwej instytucji opiekuńczej. Dziecko może zostać umieszczone w placówce opiekuńczej na własne życzenie lub na podstawie orzeczenia sądu. Z kolei w rodzinach zastępczych dzieci umieszczane są na podstawie orzeczenia sądowego. Sąd rodzinny może ograniczyć władzę rodzicielską i wyznaczyć opiekuna prawnego.

165. Fundacja La Strada posiada umowę z instytucją opiekuńczą w Warszawie, w której umieszczani są małoletni pozostający bez opieki. W ramach KPD na lata 2011-2012, władze polskie zamierzały opracować system wspierania dzieci będących ofiarami handlu ludźmi poprzez utworzenie dla nich bezpiecznych schronisk oraz stworzenie narzędzi do identyfikacji przeznaczonych dla specjalistów.

166. GRETA uważa, że władze polskie powinny podjąć dalsze działania na rzecz zapewniania pomocy ofiarom handlu ludźmi, a w szczególności:

- zapewnić istnienie wystarczającej liczby miejsc w całym kraju oferujących odpowiednie warunki i dostosowanych do potrzeb pokrzywdzonych; kiedy realizacja zadania pomocy zostaje powierzona organizacjom pozarządowym, państwo ma obowiązek zapewnić odpowiednie finansowanie i zagwarantować jakość usług świadczonych przez te organizacje;
- usprawnić system świadczenia pomocy dzieciom będącym ofiarami handlu ludźmi, zarówno pod względem zakwaterowania, jak i średnio- i długoterminowych programów wsparcia dostosowanych do potrzeb dzieci;
- zapewnić odpowiednie zakwaterowanie dla mężczyzn będących ofiarami handlu ludźmi i możliwość pełnego korzystania ze środków pomocy przewidzianych w przepisach prawa;
- zapewnić dostęp do publicznej opieki zdrowotnej dla ofiar handlu ludźmi.

c. Okres dochodzenia do równowagi i do namysłu

167. Ofiary handlu ludźmi są niezwykle wrażliwe po traumie, jakiej doświadczyły, dlatego art. 13 Konwencji wprowadza nałożony na Strony obowiązek zapewnienia w ich prawie wewnętrznym okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu trwający co najmniej 30 dni. Okres dochodzenia do równowagi i do namysłu sam w sobie nie jest uzależniony od współpracy poszkodowanego z organami ścigania i nie należy go mylić z wydawaniem zezwolenia na pobyt czasowy na mocy art. 14 ust. 1 Konwencji. Zgodnie z postanowieniami Kownencji, okres dochodzenia do równowagi i do namysłu należy przyznać, gdy istnieją uzasadnione podstawy, aby uznać, że dana osoba stała się ofiarą handlu ludźmi, czyli przed zakończeniem procedury identyfikacji. W trakcie tego okresu Strony muszą zezwolić takiej osobie na pozostawanie na terytorium danego państwa i niemożliwe jest wówczas wykonywanie wobec niej jakichkolwiek nakazów wydalenia.

168. W Polsce okres dochodzenia do równowagi i do namysłu został uregulowany w ustawie o cudzoziemcach.[35] Na mocy art. 53a ust. 2 pkt 4 tej ustawy, „zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie, jeżeli organ odpowiedzialny za prowadzenie postępowania w sprawie o handel ludźmi stwierdzi, że cudzoziemiec prawdopodobnie jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu decyzji ramowej Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi".[36]Zezwolenie na pobyt wydawane jest na wniosek cudzoziemca na czas konieczny do podjęcia przez niego decyzji o współpracy z właściwym organem prowadzącym postępowanie w sprawie o handel ludźmi, jednak nie dłuższy niż trzy miesiące. Ogólne zasady wydawania zezwoleń na pobyt (czyli posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego, źródła dochodów lub zasobów finansowych oraz tytułu prawnego do zajmowania lokalu) nie mają zastosowania i żadna opłata skarbowa nie jest pobierana z tytułu wydania zezwolenia na pobyt w takim przypadku. W trakcie tego okresu osoba zainteresowana uprawniona jest do uzyskania wsparcia w ramach Programu wsparcia i ochrony świadka/ofiary handlu ludźmi. Na mocy art. 89 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, nakazy wydalenia lub deportacji nie mogą być wykonywane w okresie do namysłu.

169. Według prawników oraz organizacji pozarządowych zapewniających pomoc ofiarom handlu ludźmi, informacje dotyczące okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu nie są systematycznie przekazywane ofiarom i instrument ten wykorzystywany jest niezwykle rzadko. Dane statystyczne przekazane przez Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi wskazują, że w latach 2006-2011 jedynie 13 ofiar handlu ludźmi otrzymało zezwolenia na pobyt czasowy na podstawie ww. przepisów prawa. Żadne zezwolenia w ramach okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu nie zostały wydane w latach 2010 i 2011. Z informacji przekazywanych ze strony społeczeństwa obywatelskiego wynika, że cudzoziemcy będący ofiarami handlu ludźmi, którzy nie współpracują w ramach dochodzenia, nie zostają uznani za ofiary handlu ludźmi i nie proponuje im się okresu do namysłu.

170. **GRETA podkreśla, że zastosowane w Konwencji podejście skoncentrowane na osobie pokrzywdzonej oznacza, że okres dochodzenia do równowagi i do namysłu powinien zostać zaoferowany wszelkim potencjalnym ofiarom handlu ludźmi, wraz z zapewnieniem środków ochrony i pomocy w tym okresie, co może również mieć pozytywne skutki dla postępowań przygotowawczych prowadzonych w sprawach o handel ludźmi.** GRETA wzywa władze polskie do zapewnienia, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 13 Konwencji, by wszystkie potencjalne ofiary handlu ludźmi, w tym obywatele Europejskiego Obszaru Gospodarczego, były systematycznie informowane o możliwości skorzystania z okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu, a także do faktycznego zapewniania takiego okresu niezależnie od tego, czy podjęły współpracę w ramach postępowania przygotowawczego.

171. GRETA uważa ponadto, że odpowiednie przepisy prawa należy znowelizować tak, aby odzwierciedlały postanowienia Konwencji oraz fakt, że decyzję ramową Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi zastąpiono dyrektywą 2011/36/UE.

---

[35]Tekst jednolity, Dz.U. 2006 Nr 234 poz. 1694 z późniejszymi zmianami.

[36] Dz.U. WE L 203 z 1.08.2002.

d. Zezwolenia na pobyt

172. Artykuł 14 ust. 1 Konwencji przewiduje dwie możliwości wydawania odnawialnych zezwoleń na pobyt dla ofiar handlu ludźmi: ze względu na ich sytuację osobistą lub współpracę z właściwymi organami w zakresie postępowania przygotowawczego lub sądowego.

173. W Polsce ustawa o cudzoziemcach przewiduje możliwość wydawania zezwolenia na pobyt osobie będącej ofiarą handlu ludźmi, która zdecyduje się podjąć współpracę z organami ścigania, zarówno niezwłocznie po wykryciu takiej osoby, jak i w trakcie okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu. Na mocy art. 56 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony może zostać przyznane ofiarom handlu ludźmi na okres do sześciu miesięcy z możliwością ubiegania się o nowe zezwolenie zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 15 tej ustawy. W celu wydania takiego zezwolenia, osoba, która jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu decyzji ramowej Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, musi spełniać następujące warunki: a) mieszka w Polsce, b) współpracuje z organami prowadzącymi postępowanie w sprawie o handlu ludźmi, c) zerwała kontakty z osobami podejrzanymi o handel ludźmi. Obecnie w przypadku cudzoziemca niemożliwe jest uzyskanie zezwolenia na pobyt stały w Polsce. Ofiary, którym przyznano zezwolenia na mocy art. 53 ust. 1 pkt 15 ustawy o cudzoziemcach mogą zostać wydalone, jeżeli ich pobyt w kraju stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i obronności lub dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

174. Cudzoziemcom można również przyznawać zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Polski na podstawie ogólnych postanowień art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta nie odnosi się konkretnie do praw ofiar handlu ludźmi, a w każdym przypadku sytuacja danej osoby badana jest indywidualnie. GRETA została poinformowana o przypadku Nigeryjki będącej ofiarą handlu ludźmi, której udzielono zgody na pobyt tolerowany w Polsce kierując się względami humanitarnymi.

175. Ponadto, GRETA uzyskała informację, że w Polsce odnotowano co najmniej jednej przypadek ofiary handlu ludźmi, której udzielono azylu na podstawie zasady non-refoulement, w wyniku interwencji UNHCR.

176. GRETA została również poinformowana, że robocze wytyczne do nowej ustawy o cudzoziemcach zostały przyjęte przez Komitet Stały Rady Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 r. i na ich podstawie Rządowe Centrum Legislacji sporządzi projekt regulacji dotyczacych m.in. zezwoleń na pobyt dla ofiar handlu ludźmi. Jedna z proponowanych zmian przewiduje umożliwienie ofiarom handlu ludźmi uzyskania zezwolenia na pobyt stały, jeżeli spędziły w Polsce co najmniej dwa lata. Władze polskie poinformowały GRETA, że zgodnie z tym projektem, cudzoziemcy, co do których istnieje domniemanie, że stały się ofiarami handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 ust. 22 k.k., uzyskają stosowne potwierdzenie wydane przez organ właściwy w zakresie prowadzenia postępowania karnego, o którym mowa w art. 189a ust. 1 k.k. Potwierdzenie będzie ważne przez okres trzech miesięcy od daty wydania oraz, w przypadku dziecka, organ upoważniony może przedłużyć okres ważności potwierdzenia do czterech miesięcy. Pobyt cudzoziemca przestaje być uznawany za legalny w momencie powiadomienia Ministra Spraw Wewnętrznych o cudzoziemcu, który z własnej inicjatywy ponownie nawiązał kontakt z osobami podejrzanymi o handel ludźmi.

177. Dane statystyczne przekazane przez polskie władze pokazują, że ofiarom handlu ludźmi wydano bardzo niewiele zezwoleń na pobyt na podstawie ich współpracy z organami ścigania: jedno w 2009 r. żadnego w 2010 r., trzy w 2011 i 10 w 2012 r.

178. **GRETA wzywa władze polskie do zagwarantowania, by ofiary handlu ludźmi mogły w pełni korzystać z prawa do uzyskania zezwolenia na pobyt .**

e. Odszkodowanie i prawne zadośćuczynienie

179. Artykuł 15 Konwencji nakłada na Strony obowiązek zapewnienia w swoim prawie wewnętrznym ofiarom handlu ludźmi prawa do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. Strony muszą również zapewnić ofiarom prawo do uzyskania odszkodowania od sprawców, a także przyjęcie środków prawnych lub pozaprawnych w celu zagwarantowania ofiarom możliwości uzyskania odszkodowania od państwa. Oparte na prawach człowieka podejście do przeciwdziałania handlowi ludźmi pociąga za sobą faktyczne skazanie podmiotów zaangażowanych w proceder handlu ludźmi, z naciskiem na prawo skutecznego środka zaradczego dla ofiary. Ponadto art. 15 ust. 1 Konwencji przewiduje, że ofiary handlu ludźmi muszą mieć dostęp do informacji dotyczących stosownych postępowań sądowych i administracyjnych, w języku dla nich zrozumiałym.

180. W Polsce, zgodnie z ustawą o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej, ofiara handlu ludźmi jest uprawniona do uzyskiwania porad prawnych, wsparcia przy sporządzaniu dokumentów, prawa do korzystania z adwokata przed sądem, prokuratorem i Trybunałem Konstytucyjnym, a także prawo do zwolnienia z kosztów procesowych. Prawa te zostają jej zagwarantowane bez konieczności oceny statusu finansowego ofiary. Ponadto, zgodnie z art. 87 Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.), ofiara, która posiada status strony w postępowaniu, może skorzystać z profesjonalnej pomocy prawnej, która jest świadczona nieodpłatnie, jeżeli ofiara wykazuje niezdolność do poniesienia kosztów takiej pomocy bez uszczerbku dla utrzymania w niezbędnym zakresie siebie i swojej rodziny (art. 88 w związku z art. 78 k.p.k.). Pomimo tego GRETA została powiadomiona przez prawników i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, że finansowanie zapewnione przez państwo prawnikom z urzędu (ok. 100 euro za czas trwania postępowania) jest zbyt niskie, aby zagwarantować ofiarom odpowiednią jakość świadczonych usług prawnych. W odniesieniu do nielegalnych migrantów należy wskazać, że poradnictwo prawne i pomoc prawną w tym zakresie świadczą jedynie organizacje pozarządowe, ponieważ nie są oni objęci ustawą o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej.

181. Zdaniem władz polskich, w Polsce istnieje pięć sposobów uzyskania przez ofiary handlu ludźmi odszkodowania:

(i) w trakcie postępowania karnego, poprzez złożenie wniosku zgodnie z art. 46 Kodeksu karnego;

(ii) w trakcie postępowania karnego, poprzez wystąpienie z powództwem cywilnym na podstawie art. 62-70 Kodeksu postępowania karnego;

(iii) w postępowaniu cywilnym, jeżeli orzeczenie sądu karnego nie zapewniło sprawiedliwej rekompensaty;

(iv) w postępowaniu cywilnym, niezależnie od postępowania karnego, zgodnie z ogólnymi postanowieniami art. 415 kodeksu cywilnego;

(v) na podstawie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw.

182. Artykuł 46 ust. 1 Kodeksu karnego przewiduje, że „w razie skazania sąd może orzec, a na wniosek pokrzywdzonego lub innej osoby uprawnionej orzeka, obowiązek naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody w całości albo w części lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę" Z kolei art. 46 ust. 2 Kodeksu karnego przewiduje, że sąd może orzec „nawiązkę” na rzecz pokrzywdzonej strony, nawet jeżeli żaden wniosek o odszkodowanie nie został złożony.

183. Na podstawie art. 415 ust. 4 Kodeksu postępowania karnego, jeżeli zasądzone odszkodowanie w postępowaniu karnym nie pokrywa całej szkody, pokrzywdzony może dochodzić dodatkowych roszczeń w postępowaniu cywilnym. Prokurator lub pokrzywdzony może wytoczyć powództwo przed rozpoczęciem przewodu sądowego na rozprawie głównej (art. 62-70 k.p.k.).

184. Istnieje również możliwość uzyskania odszkodowania na podstawie ustawy z 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw[37], którą sporządzono w celu implementacji dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do odszkodowań dla ofiar przestępstw. Ustawa ta ma zastosowanie do ofiar, które poważnie ucierpiały na skutek przestępstwa, jednak nie zawiera specjalnego przepisu dotyczącego ofiar handlu ludźmi. W tym celu konieczne jest spełnienie następujących warunków: na skutek przestępstwa ofiara poniosła śmierć albo doznała poważnego uszczerbku na zdrowiu, naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia; ofiara lub jej bliscy złożyli stosowny wniosek; kompensata nie może zostać wypłacona przez sprawcę.

185. Kompensatę państwową mogą otrzymywać ofiary przestępstw popełnionych zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie i objętych następującymi przepisami Kodeksu karnego

- art. 156 ust. 1: „Kto powoduje ciężki uszczerbek na zdrowi w postaci: 1) pozbawienia człowieka wzroku, słuchu, mowy, zdolności płodzenia, 2) innego ciężkiego kalectwa, ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej, choroby realnie zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej, całkowitej albo znacznej trwałej niezdolności do pracy w zawodzie lub trwałego, istotnego zeszpecenia lub zniekształcenia ciała, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.”

[37] Journal of Laws 2005, No. 169, item 1115.

- Artykuł 157 ust. 1: „Kto powoduje naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia, inny niż określony w art. 156 ust. 1, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.” Naruszenia czynności narządu ciała muszą trwać ponad siedem dni.

186. Organem uprawnionym do zasądzenia kompensaty państwowej jest sąd, na wniosek pokrzywdzonego, jego bliskich lub oskarżyciela publicznego, złożony w terminie dwóch lat od daty popełnienia przestępstwa. Kompensata może być przyznawana jedynie obywatelom Polski i UE pod warunkiem że przestępstwo popełniono na terytorium Polski. Kompensata państwa może zostać przyznana bez względu na to, czy sprawca został znaleziony, osądzony i skazany. GRETA rozumie, że nie ma specjalnego funduszu kompensaty państwowej oraz że wszelka przyznawana kompensata jest wypłacana bezpośrednio z budżetu państwa. Kompensatę można przyznawać jedynie do wysokości, która pokryje utracone zarobki lub inne źródła dochodu, koszty powiązane z leczeniem medycznym i rehabilitacją lub wydatki pogrzebowe. Zdaniem władz polskich, rozszerzenie zakresu ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw na obywateli krajów trzecich doprowadziłoby do praktycznej niemożliwości wykonywania ich praw, ponieważ brak jest organów właściwych do rozpatrywania wniosków o przyznanie kompensaty dla ofiar handlu ludźmi w państwach niebędących państwami członkowskimi UE.

187. Pomimo istnienia wyżej wymienionych możliwości prawnych, GRETA uznaje, że bardzo niewiele ofiar handlu ludźmi – o ile jakakolwiek - uzyskało kompensatę od sprawców. Nie istnieją żadne statystyki dotyczące ofiar handlu ludźmi, które otrzymały państwową kompensatę, jako że dane dotyczące kompensat nie są klasyfikowane ze względu na kategorię ofiar Według danych z Prokuratury Generalnej, w 2011 roku nie odnotowano przypadków kompensaty przyznanej ofiarom handlu ludźmi, zarówno na podstawie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, jak i w trakcie postępowań karnych. Władze polskie poinformowały GRETA, że w 2013 roku wprowadzony zostanie formularz rejestracyjny z sekcją dotyczącą liczby osób, którym przyznano państwową kompensatę oraz z kwotami im wypłaconymi. Możliwe będzie uwzględnienie w tym formularzu innych informacji, takich jak wnioski o odszkodowanie w procesach karnych. Informacje zgromadzone za pośrednictwem nowego formularza zostaną skompilowane w systemie statystycznym, który jest opracowywany w ramach Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr.

188. GRETA uznaje ponadto, że władze polskie zamierzają utworzyć specjalną grupę ekspertów w celu dokonania analizy ustawodawstwa i funkcjonowania przepisów dotyczących kompensaty, mając na celu zapewnienie dostępu ofiarom handlu ludźmi do istniejących systemów odszkodowania.

189. GRETA wzywa władze polskie do przyjęcia środków mających na celu ułatwienie i zagwarantowanie ofiarom handlu ludźmi dostępu do odszkodowania, a w szczególności do:

- zagwarantowania, by ofiary handlu ludźmi były informowane o swoim prawie do uzyskania odszkodowania oraz o obowiązujących procedurach w języku dla nich zrozumiałym;
- umożliwienia ofiarom handlu ludźmi egzekwowania ich prawa do odszkodowania poprzez budowanie zdolności prawników praktyków w zakresie wspierania ofiar w ubieganiu się o odszkodowanie oraz poprzez włączenie kwestii odszkodowania w istniejące programy szkoleniowe funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- zachęcanie prokuratorów do występowania z wnioskiem o wydanie nakazu wypłaty odszkodowania w możliwie najszerszym zakresie;
- objęcia wszystkich ofiar handlu ludźmi zakresem ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, niezależnie od ich narodowości i statusu pobytowego lub rodzaju poniesionej szkody;
- umożliwienia ofiarom handlu ludźmi, które opuściły terytorium Polski, korzystania z możliwości ubiegania się o odszkodowanie.

190. Ponadto GRETA zwraca się do władz polskich o dalszy rozwój systemu na rzecz rejestracji roszczeń odszkodowawczych i przyznawania odszkodowań ofiarom handlu ludźmi.

f. Repatriacja i powrót ofiar

191. Artykuł 16 Konwencji wymaga od Stron stworzenia programów repatriacji, które mają na celu ochronę ofiar przed ponowną wiktymizacją i włączenia do nich właściwych instytucji krajowych i międzynarodowych oraz organizacji pozarządowych, a także wymaga od Stron podejmowania starań na rzecz reintegracji ofiar ze społeczeństwem w państwie powrotu. Strony muszą również udostępnić ofiarom handlu ludźmi dane kontaktowe oraz informacje na temat instytucji, które mogą pomóc im w kraju powrotu, takich jak organy ścigania, organizacje pozarządowe, prawnicy i agencje pomocy społecznej. Wskazane jest, aby powrót ofiar handlu ludźmi był dobrowolny, wymaga on przeprowadzenia z należytym uwzględnieniem praw, bezpieczeństwa i godności każdej osoby oraz z uwzględnieniem stanu wszelkich postępowań prawnych związanych z faktem, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi.

192. Powrót migrantów do krajów pochodzenia jest realizowany na podstawie porozumienia zawartego dnia 7 listopada 2005 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych a IOM w Polsce w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców. Projekt przeznaczony jest dla cudzoziemców, którzy nie otrzymali statusu uchodźcy lub nie udzielono im azylu w Polsce, którym status uchodźcy cofnięto lub wobec których zapadła decyzja o wydaleniu z Polski. Od listopada 2011 r., porozumienie to obejmuje również wspomagany dobrowolny powrót ofiar handlu ludźmi, w tym obywateli UE. Wsparcie to obejmuje doradztwo dotyczące powrotu, organizację podróży powrotnej oraz pomoc w uzyskaniu dokumentów podróży. Personel IOM przeprowadza rozmowę z daną osobą i upewnia się, czy rozumie ona wszelkie procedury. Ocena ryzyka zostaje przeprowadzona przez biuro IOM w kraju powrotu, a jeżeli to konieczne także z udziałem policji i miejscowych organizacji pozarządowych. Dokonuje się również ustaleń dotyczących przyjęcia osoby po jej przyjeździe, a w razie konieczności zapewnienia się jej zakwaterowanie oraz inne formy pomocy. W 2012 roku dziewięć ofiar handlu ludźmi skorzystało z możliwości powrotu zapewnianego przez IOM.

193. Fundacja La Strada odpowiada za bezpieczny powrót ofiar handlu ludźmi, które są wspierane przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne i które zostały włączone do Programu wsparcia i ochrony świadka/ofiary handlu ludźmi. La Strada korzysta ze swojej sieci kontaktów z organizacjami pozarządowymi w innych krajach w celu zapewnienia ofiarom handlu ludźmi wsparcia także po ich powrocie do kraju.

194. Delegacja GRETA została poinformowana o proponowanych zmianach w „algorytmie”, mających na celu włączenie do niego modułu dotyczącego oceny ryzyka, który określa rolę, jaką powinna odgrywać w tym procesie Policja. Proponuje się również nowelizację ustawy o cudzoziemcach w celu sformalizowania procedury dobrowolnego powrotu. **GRETA chciałaby również otrzymywać bieżące informacje na temat rozwoju spraw w tym zakresie.**

4. Wdrażanie przez Polskę środków dotyczących prawa karnego materialnego, dochodzenia, ścigania i prawa procesowego

a. Prawo karne materialne

195. Zgodnie z art. 18 Konwencji Strony mają obowiązek uznać handel ludźmi za przestępstwo, jeżeli czyn został popełniony umyślnie. Konwencja wymaga ponadto, aby Strony rozważyły podjęcie działań dla uznania za przestępstwo czynu polegającego na korzystaniu z usług będących formami wykorzystywania osoby ze świadomością, że osoba ta jest ofiarą handlu ludźmi (art. 19). Ponadto fałszowanie dokumentów podróży lub tożsamości, ich usuwanie, ukrywanie lub niszczenie, jak również ich podrabianie lub dostarczanie muszą także zostać uznane za przestępstwa, jeżeli zostały popełnione umyślenie i w celu umożliwienia handlu ludźmi (art. 20).

196. W prawie polskim handel ludźmi jest przestępstwem określonym w art. 189a Kodeksu karnego, który ma następujące brzmienie: „1. Kto dopuszcza się handlu ludźmi[38], podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. 2. Kto czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w § 1, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Zgodnie z przepisami ogólnymi prawa karnego, maksymalną karą dotyczącą ciężkich przestępstw, do których zalicza się handel ludźmi, jest pozbawienie wolności trwające do lat 15 (art. 37 kk). Sąd może nałożyć na skazanego dodatkowe środki, takie jak wypłata odszkodowania pokrzywdzonemu, przepadek lub podanie wyroku do publicznej wiadomości.

197. Okoliczności obciążające przewidziane w art. 24 Konwencji nie zostały wspomniane konkretnie w odniesieniu do przestępstwa handlu ludźmi. Według władz polskich okoliczności obciążające określone w art. 24 Konwencji są stosowane nie tylko poprzez skazywanie za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów (art. 11 par. 2 kk) i możliwość powołania się na naruszenie art. 160 kk (narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu), art. 200 (wykorzystywanie seksualne małoletniego), art. 231 (nadużycie władzy) lub art. 258 (przestępczość zorganizowana) w połączeniu z art. 189a (handel ludźmi), ale także poprzez ogólne wytyczne dotyczące wymierzania kary określone w art. 53 kk. We wspomnianym przepisie uwzględnia się okoliczności wspomniane w art. 24 Konwencji, a sąd musi uwzględnić, między innymi, rodzaj i rozmiar skutków przestępstwa (art. 24 lit. b)), sposób zachowania się sprawcy (art. 24 lit. a) i d)), stopień i rodzaj naruszenia obowiązków (art. 24 lit. c)) oraz stopień społecznej szkodliwości czynu. Ostatni aspekt ustala się, uwzględniając rodzaj i charakter naruszenia interesów, rozmiar poniesionej lub zagrażającej szkody, sposób i okoliczności popełnienia przestępstwa, wagę naruszonych obowiązków, a także zamiar sprawcy, motywację, rodzaj naruszonego obowiązku dochowania należytej staranności oraz stopień naruszenia. W związku z powyższym władze polskie utrzymują, że zakres okoliczności badanych przez sąd podczas wymierzania kary jest znacznie szerszy niż okoliczności obciążające wskazane w art. 24 Konwencji.

198. Wymierzając karę, sąd (lub inny organ prowadzący postępowanie, np. prokuratura) jest zobowiązany do uwzględnienia każdego orzeczenia wydanego w Polsce lub w innym państwie członkowskim UE (art. 114a kk). Władze polskie wskazały, że uwzględnianie wyroków skazujących z państw niebędących członkami UE odbywa się na podstawie art. 114 par. 2 kk, który ma zastosowanie w przypadku wcześniejszego wyroku skazującego w innym państwie za czyny, w związku z którymi w Polsce toczy się postępowanie przeciwko tej samej osobie. W takim przypadku sąd zobowiązany jest do zaliczenia na poczet kary wymierzanej w Polsce okresu rzeczywistego pozbawienia wolności za granicą. W odniesieniu do innych wyroków skazujących, pomimo braku szczegółowych przepisów, orzecznictwo Sądu Najwyższego[39] czerpie taką możliwość z art. 64 par. 1 kk, który przewiduje wymierzenie bardziej surowej kary w przypadku umyślnego popełnienia przestępstwa, za które sprawca był już skazany. Nie jest przy tym istotne, czy sprawca odbywał karę w Polsce czy za granicą, ani czy przedmiotowa kara została nałożona przez polski czy zagraniczny sąd.

199. Chociaż nie ma szczególnej penalizacji zatrzymywania, usuwania, ukrywania, uszkadzania lub niszczenia dokumentu wystawionego w celu umożliwienia handlu ludźmi, wszystkie czyny tego rodzaju uznaje się za przestępstwa ogólne. Kto podrabia, kradnie, przywłaszcza, uszkadza, niszczy, czyni

[38] Należy interpretować go w połączeniu z przepisami art. 115 par. 22 kk, w którym został zdefiniowany handel ludźmi (zob. pkt 49).
[39] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1975 r., VI KZP 59/74, OSNKW 1975, z. 6, poz. 71.

bezużytecznym, ukrywa lub usuwa dokument innej osoby, w celu handlu ludźmi lub w innym celu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2 na mocy art. 270 - 276 kk.

200. Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[40] z 2002 r. ustanawia odpowiedzialność karną osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym przyznano zdolność prawną na mocy przepisów szczególnych. Osoba prawna podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, jakim jest zachowanie osoby fizycznej, jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść osobie prawnej korzyść. W ustawie wymieniono rodzaje przestępstw, które prowadzą do powstania odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, a wśród nich znalazł się handel ludźmi. Kary przewidziane wobec podmiotów zbiorowych obejmują, między innymi, karę pieniężną w wysokości od 1 000 do 20 000 000 PLN (ok. 250 do 5 000 000 EUR), ale nie wyższą niż 10% przychodu osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym popełnienie przestępstwa, przepadek lub zajęcie przedmiotów, przepadek korzyści majątkowej, zakaz prowadzenia działalności lub zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne.

201. Jak zauważono w pkt 119, prawo polskie nie uznaje za przestępstwo czynów polegających na korzystaniu z usług ofiar handlu ludźmi ze świadomością, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi.

202. Artykuł 291 par. 1 ustawy przewiduje możliwość zamrożenia aktywów i zajęcia „w razie popełnienia przestępstwa, za które można orzec grzywnę, przepadek przedmiotów lub nałożyć obowiązek naprawienia szkody albo orzec nawiązkę". Postanowienie wydaje sąd, a w postępowaniu przygotowawczym także prokurator. GRETA została poinformowana, że w 2011 r. zamrożone aktywa w sprawach związanych z handlem ludźmi wynosiły 2,3 mln PLN (tj. ok. 575 000 EUR). GRETA przypomina, że konfiskata mienia pochodzącego z działalności przestępczej, której warunkiem jest wykrycie, zidentyfikowanie i zajęcie mienia pochodzącego z nielegalnych źródeł w ramach dochodzenia i odpowiednich procedur w tym celu, ma zasadnicze znaczenie jako sposób wzmocnienia skutku kary, a także zapewnienia wypłaty odszkodowania ofierze.

b. Niekaralność ofiar handlu ludźmi

203. Zgodnie z art. 26 Konwencji Strony muszą zapewnić możliwość niekarania ofiar handlu ludźmi za ich udział w czynach bezprawnych w zakresie, w jakim były do tego zmuszone.

204. W polskim Kodeksie karnym brak jest przepisów prawa odnoszących się bezpośrednio do kwestii zwolnienia z odpowiedzialności osoby, która została zmuszona do popełnienia przestępstwa. Według władz polskich, w tym kontekście istnieje kilka przepisów ogólnych, które mogą osiągnąć zamierzony efekt. Pierwszym jest instytucja stanu wyższej konieczności opisana w z art. 26 kk, który ma następujące brzmienie: „1. Nie popełnia przestępstwa, kto działa w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jakiemukolwiek dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego. 2. Nie popełnia przestępstwa także ten, kto, ratując dobro chronione prawem w warunkach określonych w § 1, poświęca dobro, które nie przedstawia wartości oczywiście wyższej od dobra ratowanego". Oznacza to, że osobie, która popełniła przestępstwo pod groźbą lub przymusem w opisanych wcześniej okolicznościach nie grozi odpowiedzialność karna.

205. Ponadto, jeżeli społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna, a przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą lat 3, sąd może odstąpić od wymierzenia kary na mocy art. 59 par. 1 kk. Orzekając w przedmiocie rozmiaru społecznej szkodliwości czynu, sąd uwzględni, czy sprawca został zmuszony do popełnienia przestępstwa.

206. Wreszcie, na mocy art. 60 par. 2 kk „sąd może również zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary w szczególnie uzasadnionych wypadkach, kiedy nawet najniższa kara przewidziana za przestępstwo byłaby niewspółmiernie surowa". Według władz przypadek ofiary handlu ludźmi zmuszanej do popełnienia przestępstwa zostałby prawdopodobnie uznany za taki szczególnie uzasadniony przypadek.

207. Należy odnieść się do wytycznych metodycznych dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania karne w sprawach dotyczących handlu ludźmi, które w 2006 r. przygotował Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Biura Prokuratora Generalnego.

[40] Dz.U. 2002 Nr 197 poz. 1661..

Wytyczne dotyczą kwestii odstąpienia od ścigania czynów popełnionych przez ofiary handlu ludźmi z wykorzystaniem wyżej wymienionych środków prawnych (tj. umorzenie postępowania karnego, odmowa wszczęcia postępowania lub nadzwyczajne złagodzenie kary). W tym kontekście GRETA otrzymała zgłoszenia od organizacji pozarządowych dotyczące przypadków ofiar handlu ludźmi, które aresztowano, ścigano lub skazano (np. w związku z nielegalną produkcją papierosów), co sugeruje, że zasada niekaralności nie zawsze jest przestrzegana.

208. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim, zorganizowało niedawno spotkanie z udziałem Biura Prokuratora Generalnego, Ministerstwa Sprawiedliwości, Komendy Głównej Policji, organizacji pozarządowych i ekspertów akademickich, które miało na celu omówienie stosowania klauzuli niekaralności. W wyniku dyskusji i analizy prawa polskiego i międzynarodowego oraz praktyki eksperci stwierdzili, że nie ma potrzeby wprowadzania zmian w prawodawstwie krajowym, ponieważ jest to raczej kwestia odpowiedniego szkolenia prokuratorów.

209. GRETA podkreśla znaczenie zapewnienia pełnego stosowania wytycznych metodycznych dla prokuratorów w celu zapobieżenia nakładaniu kar na ofiary handlu ludźmi za ich udział w czynach bezprawnych w zakresie, w jakim były do tego zmuszone. Chociaż procedura identyfikacji ciągle trwa, potencjalne ofiary handlu ludźmi nie powinny być karane za przestępstwa imigracyjne.

c. Dochodzenie, ściganie i prawo procesowe

210. Jednym z celów Konwencji jest zapewnienie skutecznego śledztwa i oskarżenia w odniesieniu do sprawców handlu ludźmi (art. 1 par. 1 lit. b)). W tym kontekście od Stron wymagana jest współpraca w zakresie postępowań przygotowawczych lub sądowych dotyczących handlu ludźmi (art. 32). Konwencja stanowi ponadto, że wszczęcie postępowania przygotowawczego lub sądowego w stosunku do przestępstw związanych z handlem ludźmi nie może być uzależnione od wniesienia przez ofiarę skargi i że stowarzyszenia lub organizacje pozarządowe, których celem jest zwalczanie handlu ludźmi, bądź ochrona praw człowieka, muszą mieć możliwość udzielenia ofierze za jej zgodą pomocy, i wsparcia w trakcie trwających postępowań karnych zgodnie z warunkami przewidzianymi w jej prawie wewnętrznym (art. 27).

211. Według władz polskich w Polsce zastosowanie ma zasada legalizmu, zgodnie z którą postępowania karne są wszczynane z urzędu, a prokurator ma obowiązek wszczęcia postępowania w każdym przypadku uzyskania wiedzy na temat potencjalnego przestępstwa. Jeżeli prokurator nie znajdzie podstaw do kontynuowania postępowania i postanowi je umorzyć, ofiara może odwołać się od takiej decyzji do sądu. Sąd może przychylić się do zażalenia i wymóc, aby prokurator przeprowadził pewne dalsze działania. Jeżeli prokurator umorzy ponownie postępowanie, ofiara ma prawo złożyć akt oskarżenia bezpośrednio do sądu.

212. W związku z faktem, że handel ludźmi jest zbrodnią, śledztwo prowadzone jest przez Prokuraturę przy pomocy Policji i Straży Granicznej. Funkcjonariusze Policji i Straży Granicznej prowadzą natomiast działania operacyjne mające na celu odkrywanie i zbieranie dowodów. Na tej podstawie występują do Prokuratury o wszczęcie postępowania; wiele z czynności operacyjnych nie prowadzi jednak do wszczęcia postępowania. W razie konieczności, w przypadku śledztw wymagających kompleksowego podejścia, możliwe jest zaangażowanie sił na różnych poziomach. Jak wspomniano w pkt 29 i 32, Policja i Straż Graniczna stworzyły wyspecjalizowane struktury w celu monitorowania i koordynowania postępowań w sprawach o handel ludźmi.

213. Wszystkie przypadki handlu ludźmi wykryte przez Straż Graniczą na granicy dotyczyły obcokrajowców. W 2011 r. Straż Graniczna rozpoczęła czynności w pięciu sprawach dotyczących handlu ludźmi, spośród których dwie przekazano Prokuraturze, a trzy pozostałe były prowadzone wspólnie przez Straż Graniczną i Policję (sprawy te dotyczyły około 50 ofiar handlu ludźmi, przymusowego żebrania i wykorzystywania seksualnego). Obecnie Straż Graniczna uczestniczy w projekcie realizowanym przez Uniwersytet Warszawski i finansowanym z funduszy UE pn. „Tworzenie nowej jakości w systemie eliminowania handlu ludźmi w Polsce - FIGAS".

214. Prowadząc dochodzenia w sprawie ciężkich przestępstw, takich jak handel ludźmi, funkcjonariusze Policji mogą korzystać, po uzyskaniu zezwolenia właściwej prokuratury lub sądu, z następujących specjalnych technik dochodzeniowych: przesyłka niejawnie nadzorowania, zakup kontrolowany, wniknięcie w struktury organizacji, zakładanie podsłuchów, kontrola korespondencji. Ponadto, Straż Graniczna może wykorzystywać zakładanie podsłuchów (po uzyskaniu zezwolenia sądu), zakup kontrolowany (na podstawie decyzji regionalnego komendanta Straży Granicznej i zgody prokuratora) i tajny nadzór nad handlem

przedmiotami pochodzącymi z przestępstwa. Władze polskie wyjaśniły, że niemożliwe jest stosowanie instytucji zakupu kontrolowanego, w przypadku gdy „przedmiotem przestępstwa" są ludzie. Metody te mogą być jednak stosowane, gdy Policja zajmuje się „multidyscyplinarnymi" zorganizowanymi grupami przestępczymi, takimi jak grupy zajmujące się handlem środkami odurzającymi czy handlem ludźmi. Prokuratura Generalna wskazała na potrzebę rozpoczęcia rozmów na temat „określenia konkretnej formy postępowania w przypadku spraw z udziałem osób mimowolnie wykorzystywanych przez sprawców przestępstwa".

215. Zgodnie z informacjami statystycznymi przekazanymi przez Policję, wyniki postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących handlu ludźmi przedstawiają się następująco: w 2009 r. zakończono 109 spraw, w których w 39 przypadkach wniesiono oskarżenia przeciwko 79 osobom; w 2010 r. zakończono 117 spraw, w których w 40 przypadkach wniesiono oskarżenia przeciwko 78 osobom. Warto zauważyć, że w związku z wprowadzeniem definicji handlu ludźmi do Kodeksu karnego dopiero we wrześniu 2010 r, dane za lata 2009 i 2010 dotyczą przymusowej prostytucji dorosłych i małoletnich (na mocy art. 253 par. 1, art. 204 par. 4, art. 204 par. 3 i art. 203 kk).

216. W 2009 r. wydano 17 wyroków skazujących na mocy art. 253 par. 1 kk i dwa na mocy art. 204 par. 4 kk. W 2010 r. wydano sześć wyroków skazujących na mocy nowego art. 189a par. 1 kk, 13 na mocy art. 253 par. 1 kk i jeden na mocy art. 204 par. 4 kk. Spośród 39 wyroków skazujących wydanych w latach 2009-2010 w 23 orzeczono karę pozbawienie wolności bez zawieszenia wykonania kary (dziewięć do lat 3, 12 od trzech do pięciu lat, jeden od pięciu do ośmiu lat i jeden od 10 do 15 lat). W 2011 r. sądy pierwszej instancji wydały łącznie 11 wyroków skazujących na mocy art. 189a par. 1 kk. W pierwszym półroczu 2012 r. sądy pierwszej instancji wydały 16 wyroków skazujących na mocy art. 189a par. 1 kk; w pięciu z nich orzeczono karę pozbawienia wolności od trzech do pięciu lat (jednak wyroki te nie są jeszcze prawomocne).

217. Z powyższych danych liczbowych wynika jasno, że istnieje znaczna różnica między liczbą zidentyfikowanych ofiar handlu ludźmi i liczbą zakończonych powodzeniem postępowań i wydanych wyroków skazujących. Według władz polskich jest wiele powodów występowania tej różnicy, związanych, między innymi, ze brakiem wystarczających dowodów na poparcie zeznań złożonych przez ofiarę. Według przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego spotkanych podczas wizyty GRETA w Polsce funkcjonariusze organów ścigania są niekiedy niewrażliwi na problemy, których doświadczają ofiary handlu ludźmi i traktują je jak „prostytutki". Powoływano się na przypadki, w których funkcjonariusze Policji zabierali ofiary do radiowozów, przewozili skute kajdankami do aresztu i przesłuchiwali przez 8-10 godzin. Ponadto ofiary boją się niekiedy składania zeznań lub robią to niechętnie z powodu obawy przed zemstą ze strony sprawców lub obawy o utratę jedynego źródła dochodów. Ważne jest zatem zadbanie o wsparcie psychologiczne ofiar i zgodę na składanie zeznań. Organizacje pozarządowe, które zapewniają pomoc ofiarom mają w tej sprawie do odegrania ważną rolę. Podczas wizyty wskazywano również, że niektórzy sędziowie traktują ofiary handlu ludźmi jako „dobrowolnie wykorzystywane" lub, w celu zmniejszenia wyroku, używają argumentu, że ofiara w przeszłości uprawiała prostytucję. Fakt, że postępowanie karne przeciwko osobom zaangażowanym w proceder handlu ludźmi jest często długotrwałe (niekiedy nawet do siedmiu lat) może wywierać zniechęcający wpływ na ofiary.

218. Ponadto, delegacja GRETA została poinformowana o kliku sprawach cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi, w których sprawcy byli ścigani nie w związku z handlem ludźmi, chociaż dowody na to wskazywały, ale w związku z czerpaniem korzyści z prostytucji. Sprawy kończyły się w związku z tym szybko, a w ich wyniku wydawano wyroki w zawieszeniu, natomiast ofiary deportowano.

219. Organizacje pozarządowe mogą uczestniczyć w postępowaniach sądowych, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji (art. 90 kpk). Organizacja musi zgłosić swój udział do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego i wskazać przedstawiciela, który ma ją reprezentować w sądzie. Dopuszczony do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciel organizacji społecznej może uczestniczyć w rozprawie, wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie.

220. GRETA zachęca władze polskie do podjęcia działań mających na celu zidentyfikowanie braków [w przepisach dotyczących] postępowania wyjaśniającego i przedstawianiu spraw w sądzie, między innymi, w celu zapewnienia bezzwłocznego i skutecznego prowadzenia spraw w przypadku przestępstw handlu ludźmi, a także zapewnienia proporcjonalnych i odstraszających kar.

221. GRETA uważa ponadto, że istnieje potrzeba zwiększenia wiedzy i wrażliwości sędziów, prokuratorów, śledczych i prawników w zakresie handlu ludźmi i praw człowieka przysługujących ofiarom. Podczas szkolenia szczególną uwagę należy zwrócić na pokonanie potencjalnych utrwalonych negatywnych zachowań i uprzedzeń wobec ofiar handlu ludźmi.

d. Ochrona ofiar i świadków

222. Na mocy art. 28 Konwencji Strony muszą podjąć środki mające udzielić skutecznej i właściwej ochrony przed potencjalnym odwetem lub zastraszeniem, w szczególności w trakcie i po zakończeniu postępowania przygotowawczego lub sądowego. Wspomniana ochrona może być różnoraka (ochrona fizyczna, zmiana miejsca zamieszkania, zmiana tożsamości itp.) i ma zostać udzielona ofiarom handlu ludźmi, osobom składającym doniesienie o popełnieniu czynów uznanych za przestępstwa lub w inny sposób współpracującym z organami prowadzącymi postępowanie przygotowawcze lub sądowe, świadkom, którzy składają zeznania i w sytuacji gdy jest to konieczne, członkom rodzin osób wymienionych powyżej. Ponadto w art. 30 Konwencji znajduje się postanowienie wymagające od Stron podjęcia środków dla zapewnienia w toku postępowania sądowego ochrony życia prywatnego ofiar i ich tożsamości oraz bezpieczeństwa ofiar i ich ochrony przed zastraszaniem, w tym szczególnych środków ochrony w przypadku dzieci będących ofiarami handlu ludźmi.

223. W toku postępowania karnego w Polsce świadkom zapewnia się szczególną ochronę. Ochrona ta przyznawana jest przede wszystkim ofiarom przestępstw występującym w sądzie w charakterze świadków. Po wszczęciu postępowania, sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, może wydać postanowienie o zachowaniu w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka, w tym danych osobowych świadka. Takie postanowienie może zostać wydane, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia, wolności albo mienia świadka (art. 184 kpk). Jeżeli zachodzi uzasadniona obawa użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec świadka lub osoby najbliższej w związku z jego czynnościami, może on zastrzec dane dotyczące miejsca zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora lub sądu (art. 191 par. 3 kpk).

224. Ponadto, sąd musi wyłączyć jawność rozprawy w całości albo w części, jeżeli jawność może naruszyć m.in. ważny interes prywatny (art. 360 kpk). Ofiara przestępstwa może także wystąpić o wyłączenie jawności rozprawy, jeżeli była osobą, która złożyła wniosek o ściganie.

225. W przypadku, gdy obecność oskarżonego mogłaby oddziaływać krępująco na świadka albo na zeznania świadka, przewodniczący może zarządzić, aby na czas przesłuchania danej osoby oskarżony opuścił salę sądową (art. 390 par. 2 kpk). Wspomniane wcześniej wytyczne metodyczne dla prokuratorów zachęcają prokuratorów do stosowania tego przepisu prawa w sprawach związanych z handlem ludźmi.

226. Jeżeli świadek nie ukończył 15 lat, przesłuchanie może odbywać się zgodnie ze specjalną procedurą, która zapewnia bezpieczeństwo i komfort dziecka w sprawach o przestępstwa popełnione z użyciem przemocy lub groźby (art. 185b kpk). Procedura obejmuje tylko jedno przesłuchanie, w obecności psychologa, które odbywa się w specjalnie wyposażonych „niebieskich pokojach" w komendach Policji. GRETA rozumie jednak, że środki te mają zastosowanie jedynie w przypadku niektórych kategorii przestępstw, mianowicie przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości oraz przestępstw przeciwko rodzinie i opiece. Nie ma przepisu zobowiązującego odpowiedni organ do przesłuchiwania małoletnich w specjalnym „przyjaznym miejscu". Władze polskie odniosły się do projektu zmian w Kodeksie postępowania karnego przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 9 października 2012 r. analizowanego obecnie przez Sejm, w którym wprowadzono obowiązkowy zapis obrazu i dźwięku podczas przesłuchania dziecka, które nie ukończyło 15 lat, jedno przesłuchanie dzieci, które ukończyły 15 lat, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że przesłuchanie w innych warunkach mogłoby wywrzeć negatywny wpływ na ich stan psychiczny oraz przesłuchanie małoletniego świadka, który w chwili przesłuchania ukończył 15 lat, bez udziału oskarżonego, gdy zachodzi obawa, że bezpośrednia obecność oskarżonego przy przesłuchaniu mogłaby oddziaływać krępująco na zeznania świadka lub wywierać negatywny wpływ na jego stan psychiczny.

227. **GRETA uważa, że władze polskie powinny rozszerzyć wszystkie procedury specjalnej ochrony w celu objęcia nimi dzieci, które nie ukończyły 18 lat, a stały się ofiarami handlu ludźmi.**

228. **GRETA zwraca się do władz polskich o pełne wykorzystywane dostępnych środków mających na celu ochronę ofiar i świadków handlu ludźmi zarówno w trakcie postępowania karnego, jak i po jego zakończeniu.**

5. Uwagi końcowe

229. GRETA przyjmuje z zadowoleniem kroki podjęte przez władze polskie w celu zwalczania handlu ludźmi i wspierania ofiar handlu ludźmi poprzez rozwijanie kompleksowych ram prawnych i politycznych oraz stworzenie wyspecjalizowanych struktur. Zapewnienie wsparcia ze środków publicznych dla ofiar, nacisk na szkolenie odpowiednich specjalistów i udział organizacji pozarządowych w identyfikacji ofiar są pozytywnymi aspektami starań Polski w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi. Ponadto, GRETA przyjmuje z zadowoleniem przejrzyste podejście zastosowane przez władze polskie w stosunku do planowania i finansowania działań mających na celu przeciwdziałanie handlowi ludźmi.

230. W tym kontekście należy jeszcze sprostać kilku ważnym wyzwaniom poprzez przyjęcie środków ustawodawczych, politycznych lub praktycznych mających na celu spełnienie wymogów przyjętego w Konwencji podejścia opartego na prawach człowieka i skoncentrowanego na ofiarach (zob. pkt 40-43). Do władz należy zapewnienie odpowiedniej identyfikacji wszystkich ofiar handlu ludźmi i możliwości skorzystania przez nie ze środków pomocy i ochrony przewidzianych tak wKonwencji, jak i w prawie polskim. Co więcej, niezależnie od możliwości prawnej zagwarantowania okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu, wydawania zezwoleń na pobyt przyznawania odszkodowania ofiarom handlu ludźmi, władze muszą zapewnić skuteczny dostęp do tych uprawnień.

231. GRETA zwraca także uwagę na potrzebę dostosowania istniejących strategii w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi zmierzających do wzmocnienia działań przeciwko handlowi ludźmi w celu wzmocnienia działań przeciwko handlowi ludźmi do pracy lub usług o charakterze przymusowym i uwzględnienia szczególnej wrażliwości dzieci na możliwość stania się ofiarami handlu ludźmi. Należy przyjąć dodatkowe środki mające wzmocnić prewencję w grupach narażonych na możliwość stania się ofiarami tego procederu i promować zmianę negatywnego stosunku do ofiar handlu ludźmi.

232. Wzmocnienie skuteczności postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach dotyczących przestępstw związanych z handlem ludźmi, w celu zapewnienia proporcjonalnych i odstraszających kar jest kolejnym obszarem, w którym potrzebne są dalsze działania umożliwiające pełne stosowanie promowanego w Konwencji podejścia opartego na prawach człowieka i skoncentrowanego na ofiarach .

233. Wszystkie osoby, które wykonując swój zawód mogą mieć styczność z ofiarami handlu ludźmi, w tym funkcjonariusze organów ścigania, prokuratorzy, sędziowie, inspektorzy pracy i pracownicy społeczni, muszą być stale informowani i szkoleni w zakresie potrzeby stosowania podejścia opartego na prawach człowieka w przypadku działań przeciw handlowi ludźmi na podstawie Konwencji i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

234. GRETA zwraca się do władz polskich o regularne informowanie jej o zmianach we wdrażaniu Konwencji i oczekuje na dalszą dobrą współpracę w zakresie dalszych starań zmierzających do osiągnięcia celów Konwencji.

Załącznik I: Lista propozycji GRETA

Definicja „handlu ludźmi”

1. GRETA wzywa władze polskie do wprowadzenia konkretnego prawnego zakazu poddaństwa w celu zapewnienia większej pewności i przejrzystości w odniesieniu do zakresu stosowania prawa krajowego.

Kompleksowe podejście i koordynacja

2. GRETA uważa, że władze polskie powinny podjąć dalsze kroki zmierzające do zapewnienia, że krajowe działania mające na celu zwalczanie handlu ludźmi będą miały kompleksowy charakter, a także będą miały na celu w szczególności:

- poniesienie poziomu koordynacji działań organów publicznych i organizacji pozarządowych biorących udział w realizacji działań przeciwko handlowi ludźmi na szczeblu regionalnym;
- nasilenie działań mających na celu zwalczanie handlu ludźmi do pracy przymusowej, zwłaszcza w sektorach rolnym, budowlanym, przetwórstwa spożywczego i pracy w gospodarstwach domowych;
- zwrócenie większej uwagi na działania w zakresie zapobiegania i ochrony w kontekście szczególnego narażenia dzieci na handel ludźmi.

3. GRETA zachęca także władze polskie do zapewnienia, że Zespół ds. Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi będzie miał możliwość skutecznej realizacji powierzonych mu zadań, dzięki większym nakładom na jego zasoby ludzkie.

4. GRETA zachęca ponadto władze polskie do wprowadzenia niezależnej oceny procesu wdrażania KPDPHL, jako narzędzia służącego ocenie wpływu działań i planowaniu przyszłych strategii i środków służących zwalczaniu handlu ludźmi oraz do rozważenia możliwości powołania Krajowego Sprawozdawcy ds. Handlu Ludźmi lub ustanowienia innego mechanizmu służącego monitorowaniu działań przeciwko handlowi ludźmi prowadzonych przez instytucje państwowe (zob. art. 29 ust. 4 Konwencji i pkt 298 raportu wyjaśniającego).

Szkolenie odpowiednich grup zawodowych

5. GRETA uważa, że władze polskie powinny podjąć dalsze kroki służące podniesieniu poziomu wiedzy i wrażliwości w zakresie handlu ludźmi i praw ofiar osób zawodowo zajmujących się tą tematyką, zwłaszcza prokuratorów i sędziów. Kolejne programy szkoleniowe powinny zostać opracowane w celu podniesienia poziomu wiedzy i umiejętności odpowiednich grup zawodowych, co umożliwi im identyfikację ofiar handlu ludźmi, zapewnienie im pomocy i ochrony, ułatwienie ofiarom uzyskania odszkodowania oraz zapewnienie wyroków skazujących wobec sprawców.

Gromadzenie danych i prowadzenie badań

6. GRETA jest zdania, że dla potrzeb opracowania, monitorowania i oceny strategii w zakresie handlu ludźmi, władze polskie powinny opracować i stosować kompleksowy i spójny system statystyczny dotyczący handlu ludźmi poprzez gromadzenie wiarygodnych informacji statystycznych pochodzących od wszystkich głównych podmiotów i umożliwienie podziału (ze względu na płeć, wiek, rodzaj wykorzystywania, kraj pochodzenia lub przeznaczenia itd.). Powinny temu towarzyszyć środki potrzebne do zapewnienia poszanowania praw do ochrony danych osobowych osoby, której dane dotyczą, także wtedy, gdy organizacje pozarządowe pracujące z ofiarami handlu ludźmi są proszone o przekazanie informacji do krajowej bazy danych.

7. GRETA zachęca władze polskie do dalszego prowadzenia i wspierania badań dotyczących kwestii związanych z handlem ludźmi będących ważnym źródłem informacji potrzebnych do oceny bieżących programów i planowania przyszłych strategii politycznych. Obszary, w których badania mogą rzucić więcej światła na zakres problemu handlem ludźmi obejmują handel ludźmi do pracy przymusowej, handel dziećmi i handel wewnętrzny (tj. na terytorium Polski).

Współpraca międzynarodowa

8. GRETA zachęca władze polskie do dalszego rozwoju aspektów współpracy międzynarodowej mającej na celu zapobieganie handlowi ludźmi, zapewnianie pomocy ofiarom handlu ludźmi i ściganie sprawców.

Środki na rzecz zwiększenia świadomości i zmniejszenia zapotrzebowania [na usługi potencjalnych ofiar handlu ludźmi].

9. GRETA uważa, że przyszłe działania uświadamiające należy przygotowywać w świetle oceny skutków poprzednich działań i badań oraz koncentrować na zidentyfikowanych potrzebach. Kampanie uświadamiające, edukacja w szkołach i szkolenie odpowiednich specjalistów powinny mieć na celu promowanie równouprawnienia płci oraz zwalczanie przemocy ze względu na płeć i stygmatyzacji ofiar handlu ludźmi.

10. GRETA zachęca ponadto władze polskie do wzmocnienia starań mających na celu zmniejszenie zapotrzebowania na usługi ofiar handlu ludźmi w odniesieniu do wszystkich form wykorzystywania.

11. GRETA zwraca się także do władz polskich o wkład w działania prewencyjne mające na celu podnoszenie świadomości w głównych krajach pochodzenia ofiar handlu ludźmi przywożonych do Polski, we współpracy z tymi krajami, w celu ostrzeżenia potencjalnych ofiar o zagrożeniach związanych z handlem ludźmi.

Inicjatywy społeczne, gospodarcze i inne skierowane do grup społecznych zagrożonych handlem ludźmi

12. GRETA uważa, że władze polskie powinny podjąć dalsze kroki w celu zidentyfikowania osób i grup zagrożonych handlem ludźmi i zwrócenia się do nich za pośrednictwem ukierunkowanych inicjatyw społecznych, gospodarczych i o innym charakterze.

Działania podejmowane na granicy w celu zapobiegania handlowi ludźmi i działania umożliwiające legalną migrację

13. GRETA uważa, że władze polskie powinny kontynuować starania na rzecz dostarczania pisemnych informacji zagranicznym obywatelom planującym wyjazd do Polski, w języku, który rozumieją, w celu ostrzeżenia ich przez zagrożeniami związanymi z handlem ludźmi, poinformowania, gdzie mogą zwrócić się o pomoc i poradę oraz dostarczenia im informacji na temat ich praw.

Identyfikacja ofiar handlu ludźmi

14. GRETA wzywa władze polskie do podjęcia dalszych działań mających na celu zagwarantowanie, że ofiary handlu ludźmi są prawidłowo identyfikowane i mogą korzystać ze wszystkich środków w zakresie pomocy i ochrony zapewnionych na mocy konwencji. W tym celu władze polskie powinny:

- wzmocnić zaangażowanie różnych organów w identyfikację ofiar poprzez wprowadzenie krajowego mechanizmu ukierunkowanej pomocy, w ramach którego określa się zadania i procedury wszystkich właściwych organów dokonujących identyfikacji oraz pracowników pierwszego kontaktu, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami handlu ludźmi;
- dostarczyć pracownikom pierwszego kontaktu wskazówki operacyjne, wytyczne i zestawy narzędzi do zastosowania w procesie identyfikacji; wskazówki te należy systematycznie aktualizować, aby odzwierciedlały zmieniającą się naturę handlu ludźmi;
- zagwarantować, że funkcjonariusze organów ścigania, pracownicy socjalni, inspektorzy pracy i inne odpowiednie podmioty przyjmą bardziej aktywne podejście i zintensyfikują działania na rzecz identyfikacji ofiar handlu ludźmi;
- przyjąć ogólnokrajowe procedury identyfikacji dzieci będących ofiarami handlu ludźmi;
- zwracać większą uwagę na identyfikację ofiar handlu ludźmi wśród osób zatrzymanych jako nielegalni migranci i zapewniać dodatkowe szkolenia dla personelu, który ma kontakt z takimi osobami.

Pomoc ofiarom

15. GRETA uważa, że władze polskie powinny podjąć dalsze działania na rzecz zapewniania pomocy ofiarom handlu ludźmi, a w szczególności:

- zapewnić istnienie wystarczającej liczby miejsc w całym kraju oferujących odpowiednie warunki i dostosowanych do potrzeb pokrzywdzonych; kiedy realizacja zadania pomocy zostaje powierzona organizacjom pozarządowym, państwo ma obowiązek zapewnić odpowiednie finansowanie i zagwarantować jakość usług świadczonych przez te organizacje;
- usprawnić system świadczenia pomocy dzieciom będącym ofiarami handlu ludźmi, zarówno pod względem zakwaterowania, jak i średnio- i długoterminowych programów wsparcia dostosowanych do potrzeb dzieci;
- zapewnić odpowiednie zakwaterowanie dla mężczyzn będących ofiarami handlu ludźmi i możliwość pełnego korzystania ze środków pomocy przewidzianych w prawie.
- zapewnić dostęp do publicznej opieki zdrowotnej dla ofiar handlu ludźmi.

Okres dochodzenia do równowagi i do namysłu

16. GRETA wzywa władze polskie do zapewnienia, zgodnie ze zobowiązaniami przewidzianymi w art. 13 Konwencji, że wszystkie potencjalne ofiary handlu ludźmi, w tym obywatele Europejskiego Obszaru Gospodarczego, są systematycznie informowane o możliwości skorzystania z okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu, a także do faktycznego zapewniania takiego okresu niezależnie od podjęły współpracę w ramach postępowania przygotowawczego.

17. GRETA uważa ponadto, że odpowiednie przepisy należy znowelizować tak, aby odzwierciedlały postanowienia konwencji oraz fakt, że decyzję ramową Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi zastąpiono dyrektywą 2011/36/UE.

Zezwolenia na pobyt

18. GRETA wzywa władze polskie do zagwarantowania, że ofiary handlu ludźmi w pełni korzystają z prawa do uzyskania zezwolenia na pobyt.

Odszkodowanie i zadośćuczynienie

19. GRETA wzywa władze polskie do przyjęcia środków mających na celu ułatwienie i zagwarantowanie ofiarom handlu ludźmi dostępu do odszkodowania, a w szczególności do:

- zagwarantowania, że ofiary handlu ludźmi są informowane o swoim prawie do uzyskania odszkodowania oraz o obowiązujących procedurach w języku dla nich zrozumiałym;
- umożliwienia ofiarom handlu ludźmi egzekwowania ich prawa do odszkodowania poprzez budowanie zdolności prawników praktyków w zakresie wspierania ofiar w ubieganiu się o odszkodowanie oraz poprzez włączenie kwestii odszkodowania w istniejące programy szkoleniowe funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- zachęcanie prokuratorów do występowania z wnioskiem o wydanie nakazu wypłaty odszkodowania w możliwie najszerszym zakresie;
- objęcia wszystkich ofiar handlu ludźmi zakresem ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, niezależnie od ich narodowości i statusu pobytowego lub rodzaju poniesionej szkody;
- umożliwienia ofiarom handlu ludźmi, które opuściły terytorium Polski, korzystania z możliwości ubiegania się o odszkodowanie.

20. Ponadto GRETA zwraca się do władz polskich o dalszy rozwój systemu na rzecz rejestracji roszczeń odszkodowawczych i przyznawania odszkodowań ofiarom handlu ludźmi.

Niekaralność ofiar handlu ludźmi

21. GRETA podkreśla znaczenie zapewnienia pełnego stosowania wytycznych metodycznych dla prokuratorów w celu zapobieżenia nakładaniu kar na ofiary handlu ludźmi za ich udział w czynach bezprawnych w zakresie, w jakim były do tego zmuszone. Chociaż procedura identyfikacji ciągle trwa, potencjalne ofiary handlu ludźmi nie powinny być karane za przestępstwa imigracyjne.

Dochodzenie, ściganie i prawo procesowe

22. GRETA zachęca władze polskie do podjęcia działań mających na celu zidentyfikowanie braków w postępowaniu wyjaśniającym i przedstawianiu spraw w sądzie, między innymi, w celu zapewnienia bezzwłocznego i skutecznego dochodzenia w przypadku przestępstw związanych z handlem ludźmi, prowadzącego do proporcjonalnych i zniechęcających kar.

23. GRETA uważa ponadto, że istnieje potrzeba zwiększenia wiedzy i wrażliwości sędziów, prokuratorów, śledczych i prawników w zakresie handlu ludźmi i praw człowieka przysługujących ofiarom. Podczas szkolenia szczególną uwagę należy zwrócić na pokonanie potencjalnych utrwalonych negatywnych zachowań i uprzedzeń wobec ofiar handlu ludźmi.

Ochrona ofiar i świadków

24. GRETA uważa, że władze polskie powinny rozszerzyć wszystkie procedury specjalnej ochrony w celu objęcia nimi dzieci będących ofiarami handlu ludźmi do lat 18.

25. GRETA zwraca się do władz polskich o pełne wykorzystywane dostępnych środków mających na celu ochronę ofiar i świadków handlu ludźmi oraz zapobieganie zastraszaniu w trakcie dochodzenia oraz podczas i po zakończeniu postępowania sądowego.

Załącznik II: Wykaz organów publicznych i organizacji międzyrządowych i pozarządowych, z którymi GRETA przeprowadziła konsultacje

Ograny administracji publicznej

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
  - Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, Departament Polityki Migracyjnej;
  - Centralny Zespół do walki z Handlem Ludźmi, Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji;
  - Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji;
  - Komenda Główna Straży Granicznej;

- Ministerstwo Sprawiedliwości
  - Departament Prawa Karnego;
  - Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka;

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych;

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej;

- Ministerstwo Zdrowia;

- Ministerstwo Edukacji Narodowej;

- Prokuratura Generalna

- Państwowa Inspekcja Pracy

- Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu Rzeczypospolitej

Polskiej;

- **Organizacje międzyrządowe**

- Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) w Polsce;

- Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR)

- Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w

Polsce;

- **Organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego**

- Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć;
- Ośrodek Badań Handlu Ludźmi Uniwersytetu Warszawskiego;

- Fundacja La Strada;

- Fundacja Dzieci Niczyje;

- Stowarzyszenie PoMOC im. Marii Niepokalanej;
- Kancelaria adwokacka SAMSEL.

Uwagi rządu

Poniższe uwagi nie są częścią analizy GRETA dotyczącej sytuacji Polski

GRETA włączyła się do dialogu z władzami polskimi na temat pierwszego projektu raportu. Przeanalizowano szereg uwag przedstawionych przez władze i włączono je do końcowej wersji raportu.

Konwencja stanowi, że „raport i wnioski GRETA wraz z ewentualnymi uwagami zainteresowanego Państwa, będą podane do publicznej wiadomości od chwili ich przyjęcia.” GRETA przekazała końcową wersję swojego raportu władzom polskim w dniu 3 kwietnia 2013 r. z prośbą o przedstawienie końcowych uwag. Uwagi władz polskich, przekazane 29 kwietnia 2013 r., przytoczono poniżej.

Warszawa, dnia 22 maja 2013 r.

MINISTERSTWO

SPRAW WEWNETRZNYCH

Departament Polityki Migracyjnej

DPM – HL – 526 – 8 – 7 / 2013/ UK

Pani
Petya Nestorova
Sekretarz Wykonawczy
Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi

Secretariat General
Directorate General
Human rights and Rule of Law
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
faks: +33 3 88 41 27 05

Szanowna Pani,

W nawiązaniu do otrzymanego raportu końcowego sporządzonego przez Grupę Ekspertów do spraw Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi przesyłam oficjalne pismo. Uprzejmie proszę o rozważenie uwzględnienia załączonego pisma w przedmiotowym raporcie.

Z poważaniem,

Piotr Mierecki
Zastępca Dyrektora
Departamentu Polityki Migracyjnej
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

Załącznik:
1. Oficjalne pismo

Polska pragnie potwierdzić otrzymanie raportu końcowego sporządzonego przez Grupę Ekspertów do spraw Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi (GRETA). Przedmiotowy raport jest wynikiem bardzo konstruktywnego otwartego dialogu i współpracy między GRETA, władzami polskimi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

Pragnę zapewnić, że wszystkie zalecenia przedstawione przez GRETA zostały starannie przeanalizowane. Przedmiotowe zalecenia przedstawiono również dnia 19 kwietnia 2013 r. podczas posiedzenia Grupy Roboczej Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi.

Polska podejmuje zorganizowane działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie handlu ludźmi od 2003 r. – od momentu przyjęcia pierwszego *Krajowego Programu Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi* i stworzenia ugruntowanych profesjonalnych struktur na rzecz walki z tym zjawiskiem.

Pragnę podkreślić, że wizyta ekspertów GRETA była inspirującym doświadczeniem. Wiele zaleceń przedstawionych władzom polskim uwzględniono w *Krajowym Planie Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2013–2015* – Rada Ministrów przyjęła ten dokument dnia 20 maja 2013 r. W Planie przewidziano zadania, w ramach których szczególną uwagą poświęca się podejściu skoncentrowanemu na ofiarach.

Przykładowo w dokumencie uwzględniono kwestie zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi do celów wykonywania przymusowej pracy oraz handlowi dziećmi.

Ponadto kwestia odszkodowania była tematem dyskusji podczas wspomnianego powyżej posiedzenia Grupy Roboczej zorganizowanego dnia 13 maja 2013 r. Przedstawiono i omówiono projekt ACT w odniesieniu do polskich przepisów. Mimo że Ministerstwo Sprawiedliwości nie uważa, aby możliwe rozwiązania zalecane przez GRETA w odniesieniu do poprawy systemu odszkodowań były właściwe, nie ulega wątpliwości, iż przedmiotowa kwestia wymaga dalszej uwagi ze strony władz polskich.

Pragnę również wyrazić, że Polska jest w dalszym ciągu zainteresowana kontynuowaniem współpracy z GRETA oraz informowaniem GRETA o działaniach podejmowanych w celu zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu.

Warszawa, dnia 22 maja 2013 r.

Piotr Mierecki

Sekretarz
Międzyresortowego Zespołu
do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi

Uwagi władz polskich do raportu GRETA

Punkt w raporcie / zalecenie	**Instytucja / Uwaga**
Punkt 45	**Ministerstwo Sprawiedliwości:** Jak już zauważono, Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje statystykami dotyczącymi spraw, w których sądy powołują się na art. 4 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Nie oznacza to, że takie sprawy nie mają miejsca. W związku z tym ostatnie zdanie przedmiotowego punktu powinno mieć następujące brzmienie: „Podobno polskie sądy wielokrotnie powoływały się na postanowienia europejskiej konwencji praw człowieka, jednak nie ma dostępnych przykładów spraw dotyczących handlu ludźmi, w których wydano orzeczenie na podstawie art. 4 EKPC”.
Punkt 49	**Ministerstwo Sprawiedliwości:** Artykuł 115 kodeksu karnego znajduje się w rozdziale XIV – Objaśnienie wyrażeń ustawowych, a nie w rozdziale XXII, jak wskazano w raporcie. W związku z tym pierwsze zdanie przedmiotowego punktu należy odpowiednio poprawić.
Punkt 52 + zalecenie 1 „GRETA wzywa władze polskie do wprowadzenia konkretnego prawnego zakazu poddaństwa w celu zapewnienia większej pewności i przejrzystości w odniesieniu do zakresu stosowania prawa krajowego”.	**Ministerstwo Sprawiedliwości:** Przestępstwo handlu ludźmi uwzględniono w art. 189a kodeksu karnego. Ponadto w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny – zawarto odrębny przepis, art. 8, w którym uznaje się za karalne powodowanie oddania osoby w stan niewolnictwa lub utrzymywanie jej w tym stanie albo uprawianie handlu niewolnikami. Doktryna wskazuje, że przepis określony w art. 8 wspomnianej ustawy stanowi lex specialis w odniesieniu do art. 189a kodeksu karnego, co oznacza, że dotyczy on szczególnego przypadku handlu ludźmi. Oba przestępstwa podlegają karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. Elementy wyróżniające poddaństwo, jak wyjaśniono w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wchodzą w zakres przepisów określonych w art. 8. W szczególności element polegający na „utrzymywaniu osoby w stanie niewolnictwa” odnosi się do specyfiki poddaństwa, która według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Siliadin przeciwko Francji) polega na byciu „więźniem okoliczności”, który niekoniecznie poddawany jest czynnemu przymusowi. Doktryna prawna potwierdza zatem, że art. 8 ma charakter „przestępstwa trwałego”, które charakteryzuje się połączeniem działania i odmowy działania (zaniechania). W praktyce oznacza to, że aby utrzymać daną osobę w stanie niewolnictwa, najistotniejsze nie jest aktywne egzekwowanie władzy nad taką osobą, lecz także wywołanie w niej poczucia podporządkowania, uzależnienia losu ofiary od sprawcy oraz jej niezdolności do zmiany tej sytuacji. Aby skutecznie przekonać ofiarę o jej stanie zależności, pozbawienie wolności nie jest konieczne (pozbawienie wolności stanowi odrębne przestępstwo na mocy art. 189 kk). W rezultacie Polska spełnia już obowiązek działania wynikający z art. 4 EKPC dzięki uznaniu za przestępstwo również wspomnianej formy handlu ludźmi. Biorąc pod uwagę powyższe, zalecenie przedstawione w przedmiotowym punkcie

	należy usunąć.
Punkt 104	**Prokuratura Generalna:** Prokuratura Generalna wskazała, że nie ma problemów z zapewnieniem współpracy odpowiednich organów na Białorusi, w Federacji Rosyjskiej ani w Republice Mołdawii. Informacje przedstawione podczas wizyty GRETA odnosiły się do faktu zmiany związanej ze sposobem rozpatrywania wniosków o pomoc prawną (przejście z systemu bezpośredniego do systemu centralnego, co oznacza, że wszystkie wnioski będą musiały być przekazywane do Prokuratury Generalnej).
Punkt 119 i 122 + zalecenie 10. „GRETA zachęca ponadto władze polskie do wzmocnienia starań mających na celu zmniejszenie zapotrzebowania na usługi ofiar handlu ludźmi w odniesieniu do wszystkich form wykorzystywania”.	**Ministerstwo Sprawiedliwości:** Pierwsze i drugie zdanie przedmiotowego punktu nie są do końca zgodne z prawdą. Takie sformułowanie powoduje ich rozbieżność z pozostałą częścią przedmiotowego punktu. Jak już zauważono, w prawie karnym nie ma przepisu (jednego, ogólnego), w którym uznawano by za karalne korzystanie z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi. Nie jest to równoznaczne z brakiem przepisów umożliwiających ściganie osób korzystających z usług świadczonych przez takie ofiary. Świadczyć o tym mogą przywołane powyżej przykłady przepisów kodeksu karnego i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przepisy ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Biorąc pod uwagę powyższy argument, przedmiotowy punkt należy uzupełnić w następujący sposób: „Niektóre środki mające bezpośrednio na celu zmniejszenie zapotrzebowania prowadzącego do (…), a także oczywiście wyżej wymienione działania uświadamiające (…)”. Korzystanie z usług ofiary handlu ludźmi nie podlega karze na mocy jednego konkretnego przepisu polskiego prawa. Władze polskie odniosły się jednak do innych przepisów prawnych, które dotyczą (…)”. Z uwagi na fakt, że w polskim prawie przewidziano możliwość ścigania sprawców, którzy korzystają z niektórych usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi, w zaleceniu (w formie przedstawionej w pkt 122) należy odnieść się do innych form wykorzystywania, a nie do wszystkich jego form, ponieważ niektóre z nich zostały już uwzględnione. Zalecenie można sformułować w następujący sposób: „GRETA zachęca ponadto władze polskie do wzmocnienia starań mających na celu zmniejszenie zapotrzebowania na usługi ofiar handlu ludźmi w odniesieniu do wszystkich pozostałych form wykorzystywania”.
Punkt 148 „GRETA wzywa władze polskie do podjęcia dalszych działań mających na celu zagwarantowanie, że wszystkie ofiary handlu ludźmi są prawidłowo identyfikowane oraz mogą korzystać ze wszystkich środków w zakresie pomocy i	**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych:** Ministerstwo pragnie zaproponować wprowadzenie następującej zmiany w zaleceniu: „W tym celu władze polskie powinny wzmocnić zaangażowanie różnych organów w identyfikację ofiar poprzez poprawę efektywności krajowego mechanizmu ukierunkowanej pomocy, w ramach którego określa się zadania i procedury wszystkich właściwych organów dokonujących identyfikacji oraz pracowników pierwszego kontaktu, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami handlu ludźmi". Władze polskie rozwijały krajowy mechanizm ukierunkowanej pomocy od 2003 r. Od tego czasu wprowadzono odpowiednie struktury i rozwiązania na poziomie

ochrony zapewnionych na mocy konwencji. W tym celu władze polskie powinny wzmocnić zaangażowanie różnych organów w identyfikację ofiar poprzez wprowadzenie krajowego mechanizmu ukierunkowanej pomocy, w ramach którego określa się zadania i procedury wszystkich właściwych organów dokonujących identyfikacji oraz pracowników pierwszego kontaktu, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami handlu ludźmi”. + zalecenie 14.1 – jak zauważono.	krajowym i regionalnym mające na celu lepsze udzielanie pomocy ofiarom (na przykład zadania publiczne ukierunkowane na ofiary finansowane ze środków publicznych, odpowiednie prawa w zakresie pomocy socjalnej, wyznaczanie koordynatorów pomocy socjalnej we wszystkich regionach Polski) oraz zwalczanie przedmiotowego przestępstwa (na przykład wyznaczanie koordynatorów ds. handlu ludźmi w policji, straży granicznej i prokuraturze). Wspomniane podmioty wyposażono w specjalistyczne narzędzia (np. Algorytm postępowania funkcjonariuszy organów ścigania, wskazówki metodyczne dla prokuratorów), które są nieustannie analizowane przez jednostkę ds. zwalczania handlu ludźmi w MSW, Prokuraturze Generalnej lub w organach ścigania. W 2011 r. poprawiono wskazówki metodyczne dla prokuratorów. Obecnie trwają prace nad zmianą Algorytmu. W celu zwiększenia praktycznego zastosowania wspomnianego narzędzia przeprowadzono wiele konsultacji ze stosownymi podmiotami, również na poziomie regionalnym. Pomysł polega na uzupełnieniu przedmiotowego narzędzia praktycznymi wykazami wskaźników, w których uwzględnia się występowanie wielu form handlu ludźmi i handlu dziećmi. MSW pragnie również podkreślić, że w 2010 r. powołano specjalistyczną grupę ekspertów do spraw analizy bieżących problemów związanych z identyfikacją ofiar i udzielaniem im wsparcia. Funkcjonuje ona jako specjalistyczna grupa w ramach tak zwanej Grupy Roboczej Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi. Rezultatem dyskusji przeprowadzonych w ramach tej grupy jest ciągłe zwiększanie efektywności krajowego mechanizmu ukierunkowanej pomocy.
Punkt 163	**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych:** Należy dodać, że informacje przedstawione w przedmiotowym punkcie na temat środków publicznych przeznaczonych na placówki dla ofiar są prawdziwe w odniesieniu do lat 2009–2012. Władze polskie pragną poinformować GRETA, że od stycznia 2013 r. zadanie prowadzenia Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi realizują dwie organizacje pozarządowe – La Strada i Stowarzyszenie PoMOC. W związku z tym obie organizacje otrzymują środki na prowadzenie placówek.

Punkty 167–170 + zalecenie 16: . ,, GRETA wzywa władze polskie, zgodnie z ich zobowiązaniami na mocy art. 13 konwencji, do zapewnienia wszystkim potencjalnym ofiarom handlu ludźmi, w tym obywatelom państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, przekazywanych regularnie informacji o możliwości przyznania im okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu oraz faktycznego przyznawania im takiego okresu bez względu na to, czy dana osoba podjęła współpracę w ramach dochodzenia”.	**Urząd do spraw Cudzoziemców:** W polskim prawie (art. 53a ust. 2 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach Dz. U. z 2011 r. nr 264 poz. 1575 z pózn. zmianami) nie ma obowiązku współpracy organami dochodzeniowymi i organami ścigania w celu uzyskania okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu. Jeżeli chodzi o zalegalizowanie pobytu obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego pod względem przyznania im okresu dochodzenia do równowagi i do namysłu, mają oni prawo do swobodnego przemieszczania się określonego w dyrektywie 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii I członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Wspomnianą powyżej dyrektywę wdrożono do prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 144, poz. 1043). Zgodnie ze wspomnianą ustawą obywatele państw EOG mają prawo do pobytu przez okres do 3 miesięcy bez konieczności spełniania dodatkowych wymagań. W związku z tym obywatele państw EOG są wyłączeni z zakresu ustawy o cudzoziemcach, a zatem nie ma potrzeby wydawania im zezwoleń na pobyt obejmujących okres do namysłu.
Punkt 170 + zalecenie 17: „GRETA uznaje ponadto, że odpowiednie przepisy należy znowelizować tak, aby odzwierciedlały postanowienia konwencji oraz fakt, iż decyzję ramową Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi zastąpiono dyrektywą 2011/36/UE”.	**Urząd do spraw Cudzoziemców:** Trwa już proces nowelizacji ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach. Nowa ustawa o cudzoziemcach ma wejść w życie dnia 1 stycznia 2014 r. Opracowywany akt prawny będzie zawierał odniesienie do definicji ofiary handlu ludźmi określonej w art. 115 par. 22 kodeksu karnego. Nowa ustawa o cudzoziemcach ma odzwierciedlać postanowienia konwencji i dyrektywy 2011/38/UE pod względem legalizacji pobytu.

Punkt 189 tiret 2. **+** **zalecenie 19.2** „GRETA wzywa władze polskie do przyjęcia środków mających na celu ułatwienie i zagwarantowanie ofiarom handlu ludźmi dostępu do odszkodowania, a w szczególności do (…) umożliwienia ofiarom handlu ludźmi egzekwowania ich prawa do odszkodowania poprzez budowanie zdolności prawników praktyków w zakresie wspierania ofiar w ubieganiu się o odszkodowanie oraz poprzez włączenie kwestii odszkodowania w istniejące programy szkoleniowe funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości”.	**Ministerstwo Sprawiedliwości:** Zalecenie, w którym odniesiono się do zwiększania zdolności praktyków w celu wspierania ofiar w ubieganiu się o odszkodowanie, w dalszym ciągu jest niejasne. Po pierwsze, w raporcie brak uzasadnienia dla sformułowania przedmiotowego zalecenia. W tekście poprzedzającym zalecenie nie wskazano, o jaki rodzaj wzmocnienia zdolności chodzi (czy nadal dotyczy to kwestii wynagrodzenia prawników, do którego Polska odniosła się w swoich uwagach, jak bezpodstawnie cytowano w tym zakresie?) ani jakiej grupy praktyków ma ono dotyczyć (wszystkich praktyków – sędziów, prokuratorów, czy jedynie prawników?). Ponadto wydaje się, że celem przedmiotowego zalecenia jest dalsze ułatwianie ubiegania się o odszkodowanie przy wykorzystaniu istniejących możliwości, a nie umożliwianie realizacji prawa do odszkodowania. W związku z tym, jeżeli celem zalecenia byłoby ułatwienie ofiarom korzystania z ich prawa do odszkodowania, najważniejszą rolę odgrywaliby prokuratorzy i przedstawiciele prawni, którzy mogą składać wnioski o odszkodowanie w imieniu poszkodowanych. Nie wydaje się zatem słuszne objęcie zakresem zalecenia wymienionych powyżej grup zawodowych. Jeżeli chodzi o prokuratorów, GRETA zaproponowała stosowne zalecenie w pkt 189 tiret 3., mianowicie aby zachęcać prokuratorów do żądania nakazów odszkodowania w możliwie jak największym zakresie. Wydaje się to wystarczające, jeżeli chodzi o prokuratorów. Można ewentualnie uznać wprowadzenie analogicznego zalecania w odniesieniu do przedstawicieli prawnych, jeżeli według GRETA zgromadzone przez nich dane, które powinny znaleźć stosowne odzwierciedlenie w raporcie, sugerują, że rzeczywiście zachodzi taka potrzeba. Należy podkreślić, że wprowadzenie takiego zalecenia powinno pociągać za sobą odpowiednie uzupełnienie samego raportu. Możliwe przyjęcie podobnego zalecenia – jak w przypadku prokuratorów – w odniesieniu do przedstawicieli prawnych zamiast zalecenia w pkt 189 tiret 2. umożliwiłoby uniknięcie wątpliwości dotyczących jego zakresu i niezbędnych środków, jakie należy podjąć w celu jego realizacji. W związku z tym sugeruje się usunięcie przedmiotowego zalecenia albo przyjęcie innego zalecenia o następującej treści: „- zachęcania przedstawicieli prawnych do żądania nakazów odszkodowania w możliwie jak największym zakresie;”.
Punkt 189 tiret 4. + zalecenie 19.4 „GRETA wzywa władze polskie do przyjęcia środków mających na celu ułatwienie i zagwarantowanie ofiarom handlu ludźmi dostępu do odszkodowania, a w szczególności do (…) objęcia wszystkich ofiar handlu ludźmi zakresem ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, niezależnie od ich narodowości i statusu pobytowego lub rodzaju poniesionej szkody”.	**Ministerstwo Sprawiedliwości:** Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że chociaż w art. 15 ust. 4 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, do którego odnosi się przedmiotowe zalecenie, nakłada się na państwa obowiązek zagwarantowania ofiarom odszkodowania, pozostawia się w nim swobodę uznania w zakresie wyboru metody udzielenia wspomnianego odszkodowania. Na przykład proponuje się alternatywy, takie jak specjalny fundusz utworzony przez państwo, działania lub programy mające na celu pomoc socjalną i integrację społeczną ofiar. Zatem to państwo powinno dokonać wyboru odpowiednich środków. W związku z tym w żadnym zaleceniu nie można w tej kwestii nakładać obowiązku podjęcia pewnych działań, tj. „objęcia wszystkich ofiar handlu ludźmi zakresem ustawy o państwowej kompensacie”. Ponadto w konwencji nie określono warunków, pod jakimi poszkodowany byłby uprawniony do odszkodowania lub innej formy pomocy. W przedmiotowym przepisie odniesiono się jednak do wymagań prawa krajowego. W związku z tym w ewentualnym zaleceniu nie można również określić takich warunków, tj. „objęcia wszystkich ofiar handlu ludźmi, niezależnie od ich narodowości, statusu pobytowego lub rodzaju poniesionej szkody, zakresem ustawy o państwowej kompensacie”.

	Nie wydaje się możliwe, aby Polska objęła wszystkie ofiary handlu ludźmi, niezależnie od ich statusu pobytowego, narodowości lub rodzaju poniesionej szkody, zakresem przepisów ustawy o państwowej kompensacie nie tylko z wymienionych powyżej powodów natury prawnej, lecz także z powodów praktycznych. Po pierwsze, jak już zauważono, w ustawie wdraża się dyrektywę 2004/80/WE. Przewidziane w niej mechanizmy współpracy między właściwymi organami odnoszą się wyłącznie do państw członkowskich UE. Brak odpowiadających im mechanizmów w państwach trzecich znacznie utrudnia, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwia, rozpatrywanie wniosków o odszkodowanie składanych przez poszkodowanych. Po drugie, na mocy ustawy, odszkodowanie obejmuje jedynie rekompensatę w przypadku szkody przewidzianej w przepisach kodeksu karnego. W tej sytuacji konieczność odniesienia się do konkretnych przepisów kodeksu karnego jest nieunikniona, aby ustalić łącznik między przestępstwem a spowodowaną nim szkodą, który jest niezbędny w celu uzyskania odszkodowania. Ponadto, w ustawie nie przewidziano zadośćuczynienia (które jest rodzajem odszkodowania za poniesione szkody moralne). Rozszerzenie zakresu ustawy o zadośćuczynienie wymagałoby przekształcenia całego systemu udzielania odszkodowań, co nie tylko wydłużyło by czas rozpatrywania wniosków (chociaż z założenia ma ono przebiegać szybko w celu przyznania środków na pokrycie pewnych wydatków), lecz także zwiększyło by liczbę istniejących już rozwiązań w ramach postępowań cywilnych lub karnych. Po trzecie, należy podkreślić, że Polska w wystarczającym stopniu realizuje zobowiązania wynikające z art. 15 ust. 4 konwencji, ponieważ zapewnia prawo do odszkodowania (a w niektórych przypadkach do zadośćuczynienia) ofiarom przestępstw w ramach postępowań cywilnych i karnych, a w niektórych sytuacjach, również w ramach postępowań na mocy ustawy o państwowej kompensacie. Ponadto Polska realizuje programy mające na celu pomoc socjalną (zob. pkt 151, 152, 158 raportu), a także programy integracyjne. Biorąc pod uwagę fakt, że w Polsce ofiary handlu ludźmi mogą ubiegać się o odszkodowanie w ramach postępowania cywilnego lub karnego oraz że niektóre z nich są objęte zakresem ustawy o państwowej kompensacie na przewidzianych w niej warunkach, a także z uwagi na istnienie programów mających na celu zapewnienie pomocy socjalnej i integracji społecznej, można założyć, że Polska spełnia już wymagania określone w art. 15 ust. 4 konwencji. **W związku z tym zalecenie przedstawione w tiret 4. <u>należy usunąć</u> albo przeformułować tak, aby miało mniej restrykcyjne brzmienie, mianowicie:** „GRETA zachęca władze polskie do rozważenia możliwości rozszerzenia zakresu ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw w celu uwzględnienia innych ofiar handlu ludźmi".

Punkt 189 tiret 5. + zalecenie 19.5 „GRETA wzywa władze polskie do przyjęcia środków mających na celu ułatwienie i zagwarantowanie ofiarom handlu ludźmi dostępu do odszkodowania, a w szczególności do (…) umożliwienia ofiarom handlu ludźmi, które opuściły terytorium Polski, korzystania z możliwości ubiegania się o odszkodowanie”.	**Ministerstwo Sprawiedliwości:** Osoby poszkodowane w wyniku przestępstwa handlu ludźmi nie są pozbawione możliwości ubiegania się o odszkodowanie, nawet jeżeli opuszczą terytorium Polski. Ich prawa w tym zakresie mogą być egzekwowane za pośrednictwem mechanizmów współpracy przewidzianych w ustawie o państwowej kompensacie oraz poprzez odpowiednie przedstawicielstwo w toku postępowania cywilnego lub karnego. W ramach postępowania prokurator lub przedstawiciel prawny może żądać odszkodowania w imieniu takich osób. W związku z tym takie możliwości są już dostępne. Nie można zatem przyjąć sformułowania przedmiotowego zalecenia sugerującego, że takie mechanizmy nie istnieją. Można ewentualnie rozważyć sposoby udoskonalenia istniejącego systemu. Pod tym względem właściwsze wydaje się zachęcanie prokuratorów do częstszego żądania odszkodowań, co przewidziano w przedmiotowym zaleceniu w tiret 3. **W związku z tym tiret 5. przedmiotowego zalecenia należy usunąć albo przeformułować w następujący sposób:** „- dalszego ułatwiania ofiarom handlu ludźmi, które opuściły terytorium Polski, korzystania z możliwości ubiegania się o odszkodowanie”. "