



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 24 października 2012 r.

Druk nr 226

**KOMISJA
PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o Straży Granicznej.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Aleksander Pociąg.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Ryszard Knosala

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o Straży Granicznej

Art. 1. W ustawie z dnia 15 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1 w ust. 2 w pkt 4 w lit i średnik zastępuje się przecinkiem oraz dodaje się lit. j w brzmieniu:
"j) przestępstw określonych w art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554, z późn. zm.²⁾) oraz w art. 189a Kodeksu karnego, jeżeli pozostają w związku z przekraczaniem granicy państwowej;"
- 2) w art. 9e w ust. 1 po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:
"5a) określonych w art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz w art. 189a Kodeksu karnego, jeżeli pozostają w związku z przekraczaniem granicy państwowej,"
- 3) w art. 9f w ust. 1 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:
"2b) określone w art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz w art. 189a Kodeksu karnego, jeżeli pozostają w związku z przekraczaniem granicy państwowej,".

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273, Nr 117, poz. 677, Nr 170, poz. 1015, Nr 171, poz. 1016 i Nr 230, poz. 1371 oraz z 2012 r. poz. 627, poz. 664, poz. 769 i poz. 951.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 160, poz. 1083, z 1998 r. Nr 113, poz. 715, z 2009 r. Nr 141, poz. 1149 i Nr 206, poz. 1589 oraz z 2010 r. Nr 98, poz. 626.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej ma na celu rozszerzenie właściwości rzeczowej Straży Granicznej poprzez ustanowienie prawa tej formacji do wykrywania, rozpoznawania, zapobiegania i ścigania przestępstw handlu ludźmi, oddania innej osoby w stan niewolnictwa, uprawiania handlu niewolnikami, a także utrzymywania osoby w stanie niewolnictwa.

Projekt stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P-8-06/12, skierowanej do Marszałka Senatu przez Ośrodek Badań Handlu Ludźmi, który jest reprezentowany przez jego kierownika prof. dr. hab. Zbigniewa Lasocika. Ośrodek funkcjonuje przy Katedrze Kryminologii i Polityki Kryminalnej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego.

Autorzy petycji podkreślają, że dalsze zaniedbania w kwestii zwalczania handlu ludźmi i niewolnictwa osłabia skuteczność prowadzonych przez państwo działań oraz ma negatywny wpływ na wizerunek Polski, które może jawić się jako państwo, które nie przywiązuje wagi do eliminowania zjawiska niewolnictwa i handlu ludźmi.

2. Dotychczasowy stan prawny

Zmiany, jakie dokonały się w Polsce po transformacji ustrojowej w 1989 r., przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związane z nim otwarcie granic, miały znaczny wpływ na wzrost przestępczości zorganizowanej, w tym – nasilenie się zjawiska handlu ludźmi i niewolnictwa. Od przystąpienia Polski 21 grudnia 2007 r. do strefy Schengen skala tego zjawiska pogłębiła się, a ciężar wykonywania przez Straż Graniczną (zwaną dalej SG) czynności służbowych został przesunięty z linii granicy państwowej w głąb kraju. W przypadku ujawnienia osoby mogącej być ofiarą handlu ludźmi, sposób działania funkcjonariuszy SG jest oparty o tzw. „Algorytm postępowania w przypadku ujawnienia ofiary handlu ludźmi”. Jednak właściwość SG do ścigania przestępstwa handlu ludźmi nie wynika bezpośrednio z ustawy o SG. Gdy przestępstwo handlu ludźmi pozostaje w zbiegu z przestępstwami, do ścigania których SG jest uprawniona – prowadzenie postępowania może być jej powierzone, gdyż podczas wykonywania czynności służbowych m.in. z udziałem

cudzoziemców SG posiada możliwość pozyskiwania informacji o tym procederze. Wówczas jednak, proces ścigania tych przestępstw przesuwa się w czasie, co ma negatywny wpływ na skuteczność podejmowanych działań.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 z późn. zm.) w art. 1 ust. 2 stwierdza, że SG jest jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formacją utworzoną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego i wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz.

W art. 1 ust. 2 pkt 4 opisano główne rodzaje przestępstw i wykroczeń, których rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem oraz ściganiem (ich sprawców) zajmuje się SG. Zgodnie z właściwością rzeczową, SG rozpoznaje przestępstwa związane z nielegalnym przekraczaniem granicy państwowej, z fałszowaniem dokumentów, z przemieszczaniem przez granicę środków odurzających i substancji psychotropowych, wyrobów akcyzowych, broni i amunicji, materiałów wybuchowych, odpadów i szkodliwych substancji chemicznych, materiałów jądrowych i promieniotwórczych, dóbr kultury itd. Jej zadaniem jest m.in. ochrona i zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej, przeciwdziałanie zagrożeniom terroryzmem oraz udzielanie cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, ale również przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców. Organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i inne jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z organami SG (art. 2). Przy wykonywaniu swych zadań SG może korzystać z pomocy osób niebędących jej funkcjonariuszami. Komendant Główny SG, podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych, kieruje prowadzonymi przez SG działaniami – jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. W rozdziale trzecim ustawy o Straży Granicznej określono zakres uprawnień organów i funkcjonariuszy SG. Art. 9 ustawy stanowi, że w celu realizacji zleconych zadań – funkcjonariusze SG pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe oraz prowadzą postępowania przygotowawcze według przepisów Kodeksu postępowania karnego, wykonują czynności na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych. Komendant Główny SG pełni funkcję głównego pełnomocnika granicznego. Określa metody i formy wykonywania zadań SG w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na

podstawie ustawy oraz przepisami prawa UE. Katalog przestępstw, wobec których SG może (upoważniona przez sąd, po uzyskaniu zgody Prokuratury) podejmować tzw. ofensywne czynności operacyjno-rozpoznawcze – został określony jako kontrola operacyjna, zakup kontrolowany dot. przedmiotów, przesyłka niejawnie nadzorowana. Czynności te mogą być podejmowane przez SG w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego umyślnych przestępstw, wymienionych w przepisach art. 9e–g.

W katalogu przestępstw nie wymienia się handlu ludźmi i niewolnictwa.

Straż Graniczna może pobierać, gromadzić i wykorzystywać w celach wykrywczych i identyfikacyjnych odciski linii papilarnych, zdjęcia oraz dane osobowe, korzystać z informacji dotyczących umów (ubezpieczenia, bankowych lub innych) – osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego oraz osób o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ją ukryć.

Szczegółowy katalog uprawnień funkcjonariuszy SG, wykonujących zadania służbowe, znajduje się w art. 11 ustawy. Funkcjonariusze podczas wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności oraz przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 9 ust. 5).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 ze zm.), w rozdziale II (przepisy karne) w art. 8 stanowi, że kto powoduje oddanie osoby w stan niewolnictwa lub utrzymuje ją w tym stanie albo uprawia handel niewolnikami, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. Wynika z tego, że Rzeczpospolita Polska penalizuje jako zbrodnię oddanie innej osoby w stan niewolnictwa, uprawianie handlu niewolnikami, a także utrzymywanie osoby w stanie niewolnictwa.

Do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (k.k. – Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), nowelizacją z 20 maja 2010 r., wprowadzono w art. 115 § 22 definicję handlu ludźmi i definicję niewolnictwa.

Handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem: 1) przemocy lub groźby bezprawnej, 2) uprowadzenia, 3) podstęp, 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, stanowi ono handel ludźmi nawet, gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w pkt 1–6.

W art. 115 § 23 Kodeks karnego umieszczono definicję niewolnictwa, która stanowi, że niewolnictwo jest stanem zależności, w którym człowiek jest traktowany jak przedmiot własności.

Przepis art. 189a Kodeksu karnego stanowi, że osoba dopuszczająca się handlu ludźmi podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od 3 lat, a kto czyni przygotowania do popełnienia tego przestępstwa, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Uzupełnienie Kodeksu karnego o handel ludźmi i definicję niewolnictwa było efektem obowiązywania karnomaterialnych przepisów Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z dnia 17 lipca 1998 r., który jest umową międzynarodową ratyfikowaną przez Polskę 12 listopada 2001 r., a który wszedł w życie 1 lipca 2002 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

Wynikało z potrzeby respektowania (z uzasadnienia do projektu nowelizacji k.k.):

– Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158) oraz

– uzupełniającego wyżej wymienioną Konwencję NZ, ratyfikowanego przez Polskę w dniu 18 sierpnia 2003 r. Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, zwanego powszechnie protokołem z Palermo (Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160),

– Decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz. Urz. WE L 203 z dnia 1 sierpnia 2002 r.) oraz

– Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107), zwanej „Konwencją Warszawską”.

3. Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy

W niniejszym projekcie zaproponowano znowelizowanie ustawy o Straży Granicznej, które polega na rozszerzeniu właściwości rzeczowej tej formacji o ściganie przestępstw handlu ludźmi oraz oddania innej osoby w stan niewolnictwa, uprawiania handlu niewolnikami, a także utrzymywania osoby w stanie niewolnictwa poprzez dopisanie ich do katalogu zawartego w art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o Straży Granicznej.

Zmiany objęły również art. 9e–g, które zdaniem projektodawcy powinny zostać uzupełnione o wyżej wymienione przestępstwa. Postanowienia art. 9e–g ustawy o Straży Granicznej będą określać ramy pracy operacyjnej i będą wykorzystywane jako podstawa prawna działań polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu i ściganiu sprawców przestępstw handlu ludźmi oraz oddania innej osoby w stan niewolnictwa, uprawiania handlu niewolnikami, a także utrzymywania osoby w stanie niewolnictwa.

Zdaniem projektodawcy, wprowadzenie zmiany jedynie w art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o Straży Granicznej może spowodować, że na SG zostanie nałożone nowe zadanie związane z rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw handlu ludźmi oraz ściganiem ich sprawców – bez wyposażenia formacji w odpowiednie narzędzia umożliwiające skuteczną walkę z taką przestępczością.

Zmiana przepisów art. 9e, art. 9f i art. 9g pozwoli na zarządzenie:

- kontroli operacyjnej,
- czynności operacyjno-rozpoznawczych polegających na złożeniu propozycji albo na dokonaniu w sposób niejawnym nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej, a także obietnicy udzielenia lub przyjęcia tej korzyści
- czynności polegających na niejawnym nadzorowaniu wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa.

Projektodawca zdecydował o dodaniu zastrzeżenia, że wszelkie podejmowane czynności dotyczące przestępstw handlu ludźmi oraz oddania innej osoby w stan niewolnictwa, uprawiania handlu niewolnikami, a także utrzymywania osoby w stanie niewolnictwa będą należały do właściwości Straży Granicznej, jeżeli będą pozostawać w związku z przekraczaniem granicy państwowej przez sprawców lub osoby pokrzywdzone tymi przestępstwami – co nawiązuje do ogólnej właściwości tej formacji, której zadaniem jest ochrona granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrola ruchu granicznego (art. 1 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej).

W przepisie o wejściu w życie (art. 2) proponuje się standardowy, 14-dniowy termin vacatio legis. Formułując przepis wzięto pod uwagę to, że jak najszybsze wejście w życie przedmiotowej nowelizacji leży w interesie szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości, samej Straży Granicznej jak i osób pokrzywdzonych przestępstwami objętymi projektem.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projektowana ustawa nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiotowy projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.