

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Krzysztof Karsznicki
Prokurator Prokuratury Krajowej

**Analiza polskiego prawa
pod kątem efektywności
ścigania handlu ludźmi do pracy przymusowej**

Warszawa 2008

Ocena regulacji prawnych odnoszących się do handlu ludźmi

W obowiązującym kodeksie karnym problematyka handlu ludźmi uregulowana jest w art. 253 § 1 k.k., art. 204 § 4 k.k. i art. 8 przepisów wprowadzających kodeks karny¹.

Art. 253 § 1 k.k. jako jedyny z wymienionych przepisów odwołuje się do pojęcia „handlu ludźmi”. Niestety kodeks karny nie definiuje pojęcia handlu ludźmi. Z prawnego punktu widzenia jest to problem częściowo pozorny, gdyż definicja handlu ludźmi zawarta jest w *Protokole o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi*, uzupełniającym Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 roku. Ratyfikacja tegoż Protokołu przez Polskę nastąpiła 26 września 2003 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 18, poz. 160), a zgodnie z art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku², ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego stanu prawnego i powinna być bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Z drugiej jednak strony należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 4 Protokołu, **jego przepisy mają zastosowanie tylko do przypadków, gdy przestępstwo handlu ludźmi ma charakter międzynarodowy i zostało popełnione w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. Poprzestanie na bezpośrednim stosowaniu Protokołu prowadziłoby w związku z tym do sytuacji, w której zawarta w nim definicja nie byłaby wiążąca w odniesieniu do wszystkich zachowań polegających na handlu ludźmi w rozumieniu art. 253 k.k.**

W tej sytuacji wydaje się niezbędnym wprowadzenie definicji handlu ludźmi do art. 115 kodeksu karnego, zawierającego objaśnienia wyrażeń ustawowych.

Zgodnie z treścią art. 3 pkt (a) Protokołu „Handel ludźmi oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły, lub też z zastosowaniem innej formy przymusu,

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, ze zm).

² Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy, wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu jej wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje czerpanie korzyści z prostytucji innych osób, lub inne formy wykorzystywania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie, albo usunięcie organów ludzkich”.

Według punktu (b) „zgoda ofiary handlu ludźmi na zamierzone wykorzystanie określone w pkt (a) nie ma znaczenia, jeżeli posłużono się którąkolwiek z metod wymienionych w tym punkcie”.

Zgodnie z treścią punktu (c) „werbowanie, transport, przekazanie, przechowywanie lub przyjęcie dziecka celem jego wykorzystania uznawane jest za handel ludźmi nawet wówczas, gdy nie obejmuje żadnej z metod wymienionych w pkt (a)”.

„Za dziecko - zgodnie z pkt (d) uważa się osobę, która nie ukończyła 18 roku życia”.

Na gruncie niektórych spraw karnych prowadzonych przez polskie organy ścigania pojawiły się wątpliwości, czy wymieniona powyżej definicja obejmuje zachowania osób, które nie są stroną transakcji polegającej na handlu ludźmi, ale korzystają z pracy świadczonej na ich rzecz przez ofiary handlu, pozostające nadal w ścisłej zależności od handlarzy, pobierających wynagrodzenie za tę pracę. Innymi słowy chodzi tu o taką sytuację, kiedy korzystający z pracy ofiar nie ma władztwa nad nimi i nie rozlicza się z nimi bezpośrednio, lecz wypłaca pieniądze za świadczoną pracę osobom, które zorganizowały „siłę roboczą”.

Jednym ze znamion zawartych w definicji jest przyjmowanie osób w celu ich wykorzystania. Można chyba zgodzić się z poglądem, że zachowanie osoby czerpiącej zyski z pracy osób, których wolność jest ograniczona, podpada pod tę definicję. Przyjmujący do pracy ma bowiem świadomość wyjątkowo trudnego położenia osób, które świadczą na jego rzecz pracę, Choć sam bezpośrednio nie używa siły, nie stosuje groźby, nie wprowadza w błąd, nie stosuje innej formy przymusu, to jednak z pełną premedytacją wykorzystuje słabość ofiar. Dla bytu przestępstwa handlu ludźmi zdefiniowanego w Protokole wystarczy wystąpienie tylko jednej z alternatywnie wymienionych metod działania. W tym wypadku byłoby to wykorzystanie słabości ofiary przez pracodawcę.

Opisany powyżej przykład świadczy o tym, że definicja zawarta w Protokole o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, jest bardzo pojemna.

Odrębny problem stanowi konieczność harmonizacji sankcji w przepisach art. 253 § 1 k.k. i art. 204 § 4 k.k.

Nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia zróżnicowanie sankcji w wymienionych przepisach. Trudno wytłumaczyć dlaczego ustawodawca surowiej traktuje sprawcę przestępstwa opisanego w art. 253 § 1 k.k. niż sprawcę przestępstwa opisanego w art. 204 § 4 k.k. Jest to o tyle dziwne, że dla bytu przestępstwa opisanego w art. 204 § 4 k.k. (zagrożonego karą pozbawienia wolności od roku do lat 10) wymagane jest wystąpienie jednego z dodatkowych znamion w postaci zwabienia lub uprowadzenia, natomiast dla bytu zbrodni handlu ludźmi opisanego w art. 253 § 1 k.k. (zagrożonej karą pozbawienia wolności od lat 3) nie jest to konieczne i przestępstwo może zaistnieć nawet za zgodą ofiary, która ma świadomość, że jest przedmiotem handlu.

Taka sytuacja wymaga zmiany przepisu art. 204 § 4 k.k. poprzez podwyższenie dolnego progu ustawowego zagrożenia z roku do lat 3 w celu harmonizacji z przepisem art. 253 § 1 k.k.

Ocena regulacji prawnych odnoszących się do pracy przymusowej

Zgodnie z treścią Konwencji Nr 29 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1930 roku³, za pracę przymusową uznaje się „wszelką pracę lub usługi wykonane od jakiegóś osoby pod groźbą jakiegóś kary i do których dana osoba nie zgłosiła się dobrowolnie”.

Praca przymusowa obejmuje wszelkie działania, które odbierają wykonywanej pracy walor dobrowolności. Nie jest na przykład pracą przymusową niezapewnienie

³ Dz.U. z 1959 r., Nr 20, poz. 122.

pracownikowi ustawowej płacy minimalnej. Jednak działania mające zapobiec odejściu pracownika z zakładu pracy mieściłyby się w pojęciu pracy przymusowej.

W związku z tym przy ocenie konkretnego zachowania powinny być brane pod uwagę następujące kryteria:

- czy wystąpiła przemoc fizyczna lub seksualna,
- czy pracownik miał ograniczoną możliwość przemieszczania się,
- czy doszło do pracy za rzekome długi (osoba staje się zabezpieczeniem spłacenia długu),
- czy miało miejsce opóźnienie wypłaty wynagrodzenia lub odmowa wypłaty,
- czy zatrzymano paszporty lub inne dokumenty tożsamości,
- czy doszło do kierowania gróźb wobec pracownika ze strony pracodawcy (w tym gróźb doniesienia władzom o nielegalnym pobycie) ?

Na podstawie art. 2 Konwencji Nr 29 MOP, dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej, pojęcie „praca przymusowa lub obowiązkowa” nie obejmuje:

- pracy wymaganej w myśl ustaw o obowiązkowej służbie wojskowej,
- pracy lub usług wchodzących w zakres normalnych obowiązków obywatelskich,
- pracy lub usług wymaganych od jakiejś osoby w wyniku skazania jej przez władzę sądową,
- wszelkiej pracy lub usług wymaganych w razie wojny, klęsk lub groźby klęsk,
- drobnych prac na cele społeczne wykonywanych w interesie ogółu.

Konstytucja RP gwarantuje wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1). Ponadto zapewnia sprawowanie przez państwo nadzoru nad warunkami pracy (art. 24 zd. 2 Konstytucji), statuuje zakaz zatrudniania dzieci do lat 16 (art. 65 ust. 3), zapewnia kompetencje państwa do ustalenia

minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 65 ust. 4) i maksymalnych norm czasu pracy (art. 66 ust. 2).

Polska ratyfikowała międzynarodowe akty prawne odnoszące się do problematyki pracy przymusowej i wykorzystywania pracowników, w tym między innymi:

- Konwencję Nr 105 MOP o zniesieniu pracy przymusowej, przyjętą w Genewie 25 czerwca 1957 roku przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy⁴,
- Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku⁵,
- Konwencję Nr 182 MOP dotyczącą zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci, przyjętą w Genewie dnia 17 czerwca 1999 roku⁶.

Wszystkie postanowienia zawarte w wymienionych powyżej aktach prawnych są respektowane przez Polskę i znajdują odzwierciedlenie w polskich regulacjach prawnych.

Osoba dotknięta przymusem pracy dysponuje następującymi prawnymi środkami ochrony:

- przed sądami pracy może dochodzić roszczeń ze stosunku pracy, o naruszenie przepisów bhp, o nieudzielenie urlopu wypoczynkowego, o niewypłacenie w terminie wynagrodzenia za pracę⁷,
- przed sądami cywilnymi może dochodzić roszczeń związanych z wykonywaniem pracy w ramach stosunku cywilnoprawnego (na podstawie umowy zlecenia, umowy o dzieło)⁸,

⁴ Dz.U. z 1959 r., Nr 39, poz. 240.

⁵ Dz.U. z 1933 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2004 r., Nr 139, poz. 1474.

⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r., Nr 24, poz. 141 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

- przed sądami karnymi jest prowadzone postępowanie jeżeli zachowanie pracodawcy nosi znamiona przestępstwa.

Kodeks karny zawiera specjalny rozdział poświęcony przestępstwom przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową:

- złośliwe naruszanie praw (art. 218 k.k.),
- narażenie pracownika na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 220 k.k.),
- niezawiadomienie o wypadku przy pracy (art. 221 k.k.).

W przypadku wykorzystania do pracy przymusowej osoby będącej ofiarą handlu ludźmi (w rozumieniu definicji zawartej w Protokole uzupełniającym Konwencji), sprawca będzie odpowiadał za przestępstwo opisane w art. 253 § 1 k.k., zagrożone karą pozbawienia wolności od lat 3, **ale tylko wtedy, kiedy przestępstwo będzie miało charakter międzynarodowy i zostanie popełnione w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. Taki stan prawny oznacza, że z pełnej ochrony prawnej korzysta tylko ograniczona grupa pokrzywdzonych.**

Kluczowym problemem w skutecznym ściganiu przestępstw opisanych w art. 253 § 1 k.k. jest więc brak definicji handlu ludźmi w kodeksie karnym. Jej wprowadzenie do kodeksu karnego umożliwiłoby ściganie wszelkich zachowań polegających na handlu ludźmi, nie tylko tych o charakterze międzynarodowym, popełnionych w ramach międzynarodowych grup przestępczych.

Odrębnego omówienia wymaga kwestia nadzoru i kontroli podmiotów zatrudniających. Zgodnie z treścią art. 24 Konwencji nr 29 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej, kontrolą powinny zająć się organy powołane do nadzorowania pracy wolnej. W polskim systemie prawnym takim organem nadzorującym i kontrolującym jest Państwowa Inspekcja Pracy.

Zadania i kompetencje tego organu zostały precyzyjnie określone w Ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z dnia 21 maja 2007 roku).

Zgodnie z treścią art. 10 ust.1 ustawy do zadań PIP należy:

- 1) nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych,
- 2) kontrola przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przy projektowaniu budowy, przebudowy i modernizacji zakładów pracy oraz stanowiących ich wyposażenie maszyn i innych urządzeń technicznych oraz technologii,
- 3) kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, wykonywania działalności oraz kontrola przestrzegania obowiązku:
 - informowania powiatowych urzędów pracy o zatrudnieniu bezrobotnego lub powierzeniu mu wykonywania innej pracy zarobkowej,
 - informowania powiatowych urzędów pracy przez bezrobotnych o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności,
 - opłacania składek na Fundusz Pracy,
 - dokonania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia działalności, której prowadzenie jest uzależnione od uzyskania wpisu do tego rejestru,
 - prowadzenia agencji zatrudnienia zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- 4) kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców,

- 5) uczestnictwo w przejmowaniu do eksploatacji wybudowanych lub przebudowanych obiektów budowlanych albo ich części w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach,
- 6) kontrola wyrobów wprowadzanych do obrotu pod względem spełniania przez nie wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, określonych w odrębnych przepisach,
- 7) podejmowanie działań polegających na zapobieganiu i eliminowaniu zagrożeń w środowisku pracy,
- 8) współdziałanie z organami ochrony środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przez pracodawców przepisów o przeciwdziałaniu zagrożeniom dla środowiska,
- 9) kontrola przestrzegania wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy, określonych w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 roku o organizmach genetycznie zmodyfikowanych,
- 10) opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu prawa pracy,
- 11) prawo wnoszenia powództw, a za zgodą osoby zainteresowanej - uczestnictwo w postępowaniu przed sądem pracy, w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy,
- 12) wydawanie i cofanie zezwoleń w przypadkach, o których mowa w art. 304 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.),
- 13) udzielanie na pisemny wniosek osoby zainteresowanej informacji o minimalnych warunkach zatrudnienia pracowników, określonych w dziale drugim rozdziale IIa ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy,
- 14) współpraca z urzędami państw członkowskich Unii Europejskiej odpowiedzialnymi za nadzór nad warunkami pracy i zatrudnienia pracowników, polegająca na:

- udzielaniu informacji o warunkach zatrudnienia pracowników skierowanych do wykonywania pracy na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej na określony czas, przez pracodawcę mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - informowaniu o stwierdzonych wykroczeniach przeciwko prawom pracowników skierowanych do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na określony czas przez pracodawcę mającego siedzibę w państwie będącym członkiem Unii Europejskiej,
 - wskazywaniu organu nadzoru nad rynkiem pracy, właściwego do udzielania żądanej informacji ze względu na zakres jego działania,
- 15) ściganie wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie Pracy, wykroczeń, o których mowa w art. 119-123 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.), a także innych wykroczeń, gdy ustawy tak stanowią oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego,
- 16) wykonywanie innych zadań określonych w ustawie i przepisach szczególnych.

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy do zadań PIP należy ponadto nadzór i kontrola zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy:

- 1) osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy oraz osobom wykonującym na własny rachunek działalność gospodarczą w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub przedsiębiorcę, nie będącego pracodawcą, na rzecz którego taka praca jest świadczona,
- 2) przez podmioty organizujące pracę wykonywaną przez osoby fizyczne na innej podstawie niż stosunek pracy, w ramach prac społecznie użytecznych.

Tak zredagowany przez ustawodawcę zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy daje duże możliwości nadzoru i kontroli przez ten organ. Na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy możliwa jest kontrola nie tylko pracy wykonywanej legalnie, ale także tej, która jest wykonywana nielegalnie („na czarno”).

Ustawa daje możliwości monitorowania i nadzorowania działalności prywatnych pośredników werbujących do pracy za granicą (dotyczy to nie tylko prywatnych biur pośrednictwa pracy, ale także agencji działających pod przykrywką, handlarzy ludźmi i przemytników działających w pojedynkę lub w sposób zorganizowany). Jest to o tyle istotne, że występujące dotychczas liczne przypadki handlu ludźmi w celu wykorzystania do pracy przymusowej miały miejsce w sektorze nieformalnym. Dlatego słusznie ustawodawca uznał, iż inspekcje nie powinny być planowane wyłącznie w oparciu o oficjalny rejestr działalności, lecz także powinny obejmować sektor nieformalny.

Funkcjonujące na rynku prywatne biura pośrednictwa pracy mogą być instytucjami, które pełnią istotną rolę w zapobieganiu handlowi ludźmi wykorzystywanymi do pracy przymusowej, w ten sposób, że ograniczają tzw. „podziemie”. Należy jednak pamiętać, że i w działalności legalnie występujących prywatnych biur pośrednictwa pracy występuje przestrzeń dla występowania złych praktyk, np. poprzez:

- ogłoszenia o nieistniejących miejscach pracy w celu przyciągnięcia kandydatów i używanie ich kandydatur jako narzędzia marketingowego w widokach na przyszłą pracę,
- przedstawienie innych niż w rzeczywistości warunków pracy i wysokości płacy w celu zachęcenia kandydatów do pracy,
- pobieranie dodatkowych opłat lub dwukrotne pobieranie opłat (od pracodawcy i od pracownika) za tę samą usługę.

Złych praktyk nie wyeliminują jednak przepisy, lecz aktywna działalność organów powołanych do kontroli podmiotów zatrudniających i podmiotów pośredniczących w zatrudnianiu osób.

Usprawnieniu funkcjonowania Państwowej Inspekcji Pracy mogłoby służyć stworzenie odpowiedniego modelu współpracy z policją i Strażą Graniczną.

Tak wypracowany model mógłby obejmować między innymi monitoring prywatnych biur rekrutacji do pracy oraz oferty pracy w prasie i w internecie.

Wymaga to jednak działań organizacyjnych, a nie legislacyjnych.