



Podsumowanie

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Ośrodka Badań Handlu Ludźmi Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego w grudniu 2020 r. wynika, że 53% Polaków nic nie wie na temat pracy przymusowej albo nie dostrzega tego problemu. Natomiast respondenci zapytani o to, kto powinien się zajmować tą problematyką, twierdzą, że to jest zadanie państwa (2/3). Z tych samych badań wynika, że Polacy mają świadomość, iż ofiarami pracy przymusowej najczęściej są cudzoziemcy.

Tak wygląda punkt wyjścia do rozważań o tym, dlaczego w Polsce jest tak mało spraw karnych dotyczących pracy przymusowej. Jest to w istocie pytanie o skuteczność całego aparatu państwa, a organów ścigania i sądów w szczególności. Aby przedstawione tu rozważania ulokować we właściwym kontekście, trzeba się odwołać do międzynarodowego paradygmatu efektywnego eliminowania handlu ludźmi określanego jako „3P” (*prevention, protection, prosecution*), czyli zapobieganie, wsparcie ofiar i ściganie sprawców. W tym raporcie najbardziej interesuje mnie to ostatnie „P”, które dotyczy skutecznego stawiania sprawców przed wymiarem sprawiedliwości. Godzi się dodać, że w literaturze przedmiotu oraz w dokumentach politycznych silnie obecne jest także, mało znane w Polsce, czwarte „P”, tzn. partnerstwo (*partnership*). Już teraz możemy powiedzieć, że właśnie to „P” okazało się być kluczowe dla określenia punktu wyjścia, konstrukcji oraz konkluzji tego raportu.

Zatem teza wyjściowa, jaką stawiam w tym raporcie, brzmi: **w Polsce jest niewiele spraw karnych dotyczących pracy przymusowej, ponieważ nie istnieje system działań wspólnych obejmujący wszystkich aktorów** (takich jak: organy ścigania, prokuratura, sądy, organizacje pozarządowe etc.) **odpowiedzialnych za ściganie sprawców tego przestępstwa**. Wymienione podmioty nie działają w **partnerstwie**, którego celem powinno być skazanie sprawcy. Znacznie częściej traktują swoje funkcje jako autonomiczne, a nie zespolone, często ze sobą rywalizują, nie mają do siebie nawzajem zaufania, nie dysponują wiarygodnymi danymi, a także starają się przesunąć odpowiedzialność

na innego uczestnika procesu społecznego. W takim klimacie instytucjonalnym i społecznym liczba spraw karnych nie może być wysoka.

Zacznijmy od legislacji. Według mnie w polskim prawie istnieją cztery ważne luki, które znacząco wpływają na niską liczbę spraw karnych. Po pierwsze, brak normy konstytucyjnej, która obok zasady wolności pracy wprowadziłaby zakaz pracy przymusowej (oczywiście z wyłączeniami). Po drugie, polski kodeks pracy w żadnym miejscu nie stanowi jasno, że praca przymusowa jest zabroniona. Po trzecie, w polskim prawie karnym nie występuje penalizacja przestępstwa pracy przymusowej, zatem nie ma najbardziej skutecznego instrumentu ścigania sprawców. I po czwarte, polski porządek prawny nie zawiera definicji pracy przymusowej, poza definicją inkorporowaną z Konwencji MOP z 1930 r. Byłaby ona niezwykle przydatna dla organów ścigania i sądów.

Jeśli chodzi o infrastrukturę instytucjonalną, to z moich badań wynika, że żadna z kluczowych instytucji nie wprowadziła regulacji wewnętrznych i procedur, które dotyczyłyby skutecznego eliminowania pracy przymusowej. Żadna z nich nie odwoływała się też do istnienia w Polsce Narodowego Mechanizmu Referencyjnego OBWE zalecanego przez Unię Europejską i Radę Europy. Natomiast wszystkie analizowane instytucje twierdzą, że w tym celu modyfikują swoją strukturę wewnętrzną oraz prowadzą stosowne szkolenia, szczególnie Straż Graniczna (SG), jednak żadna z tych aktywności nie podlega zewnętrznej, niezależnej ewaluacji.

Według danych szacunkowych przedstawionych w raporcie z 2018 r. w Polsce jest około 120 000 ofiar handlu ludźmi i pracy przymusowej (różnych form zniewolenia)⁴⁷. Jednak z danych oficjalnych przedłożonych przez organy ścigania i resort sprawiedliwości wynika, że organy ścigania (Policja i Straż Graniczna) wszczynają niewiele postępowań dotyczących pracy przymusowej – jeśli jest ich trzy lub pięć rocznie, to trudno uznać to za wielkości znaczące, szczególnie jeśli się je zestawi z szacowaną liczbą ofiar. Jednocześnie, upraszczając nieco wywód, można powiedzieć, że nawet jeśli jednostki prokuratury inicjują lub prowadzą pokaźną liczbę spraw (np. 135 w 2017 r.), to kierują do sądów tylko kilkanaście aktów oskarżenia rocznie.

Skoro o pracy przymusowej mowa, to kluczowa rola powinna przypadać Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), jednak ta instytucja inaczej widzi swoje funkcje, koncentrując się na prawach pracowniczych cudzoziemców. W efekcie PIP nie zidentyfikowała w ostatnich latach żadnej ofiary pracy przymusowej, natomiast wspólnie ze Strażą Graniczną prowadzi (nieliczne) wspólne kontrole legalności zatrudnienia migrantów.

⁴⁷ *The Global Slavery Index 2018*, Walk Free Foundation, zob. <https://www.globalslaveryindex.org/> [2.12.2021].

Spraw karnych, które dotyczą pracy przymusowej, jest w Polsce rzeczywiście niewiele. Analizowanie wyroków, jakie zapadły w tych sprawach, po to aby tam szukać powodów, dlaczego podobnych spraw nie jest więcej, nie wydaje się zajęciem szczególnie owocnym. Tym niemniej dokonałem takiej analizy, a przegląd zawartości wybranych wyroków sądowych potwierdził kilka tez, które sformułowali inni badacze. Ze względu na niewielką liczbę orzeczeń przedstawione rozważania należy traktować wyłącznie jako egzemplifikację. Przede wszystkim, jeśli chodzi o przedmiot rozstrzygnięcia, to zdecydowanie dominują sprawy, w których zarzuty dotyczyły eksploatacji seksualnej, natomiast praca przymusowa „w czystej postaci” pojawia się incydentalnie. Ponieważ wśród wyroków zdecydowanie dominowały orzeczenia prawomocne, można potwierdzić, że dość powszechną praktyką jest zmiana kwalifikacji prawnej czynu dokonanej przez sąd pierwszej instancji, a nawet zasadniczo odmienna ocena stanu faktycznego skutkująca uniewinnieniem oskarżonego lub umorzeniem postępowania. Cechą charakterystyczną badanych rozstrzygnięć były również stosunkowo łagodne kary, a także stosowanie przez sąd odwoławczy nadzwyczajnego złagodzenia kary. Tylko w jednym przypadku spośród badanych orzeczeń sąd apelacyjny utrzymał w mocy wyrok skazujący sprawcę na siedem lat pozbawienia wolności. Trzeba też odnotować, że dwa z dziesięciu badanych wyroków zapadły w sprawach, które trwały bardzo długo, w jednym przypadku było to siedem lat, a w drugim – trzynaście. Wprawdzie incydentalnie, bo tylko w jednym wyroku sądu apelacyjnego, określenie „handel ludźmi” zostało użyte w cudzysłowie, co dziwi, bo sąd skazał właśnie za to przestępstwo.

W raporcie znalazły się także uwagi powstałe na kanwie bardzo wstępnej analizy blisko 400 publikacji prasowych, które ukazały się Polsce w ostatnich latach, a których niewielka część dotyczyła pracy przymusowej. Ciągłe nieliczne są dobre publikacje, o nieco większej objętości, o bardziej analitycznym charakterze czy reportaż krytyczne. Dominują notatki lub krótkie artykuły o czysto informacyjnym charakterze (relacje z aresztowań i procesów).

Integralną, ale chyba bardzo ważną częścią raportu jest analiza 25 wywiadów, które na potrzeby tego raportu przeprowadziłem razem z moimi współpracownikami. Wszyscy nasi respondenci mieli za zadanie udzielić odpowiedzi na tytułowe pytanie, dlaczego w Polsce jest tak mało spraw karnych dotyczących pracy przymusowej, oraz podać możliwie najszersze uzasadnienie swoich przekonań. Podane przez respondentów przyczyny niskiej efektywności ścigania tego przestępstwa w Polsce można podzielić na pięć kategorii: 1) przyczyny leżące po stronie ofiar, czy raczej „zawinione” przez ofiary, przede wszystkim fakt, że ofiary są słabe społecznie, nie znają polskiego prawa i są pozbawione wsparcia; 2) przyczyny związane z funkcjonowaniem procesu karnego, tu zdecydowanie „królowały” trudności w gromadzeniu dowodów przeciwko

sprawcom; 3) przyczyny dotyczące działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, to głównie brak motywacji funkcjonariuszy, a także brak właściwej koordynacji działań; 4) przyczyny, które lokują się po stronie państwa jako organizacji politycznej, a w praktyce jest to jedna „metaprzyczyna”, którą respondenci określają jako brak zainteresowania i wrażliwości na krzywdy innych, głównie cudzoziemców; oraz 5) przyczyny ogólnospołeczne, które są pochodną tego, jakim społeczeństwem jesteśmy, to przede wszystkim nasz niemal genetyczny brak empatii, nikłe zaufanie do obcych i specyficzny „słodko-gorzki” stosunek do pracy.

Jak wynika z przedstawionego tu przeglądu problematyki, **czynników, które sprawiły, że w Polsce jest tak mało spraw karnych dotyczących pracy przymusowej, jest wiele.** Przed sądy trafia tyle spraw, ile jest w stanie „wyprodukować” skomplikowany system naczyń połączonych najszerzej rozumianej sprawiedliwości karnej. W modelu idealnym u podstawy tego systemu jest świadome i empatyczne społeczeństwo, które wspiera działania państwa w trudnym dziele ścigania pracy przymusowej. Nieco wyżej, rzecz jasna w sensie symbolicznym, są sprawne i uczciwe organizacje pozarządowe, które są gotowe nieść pomoc, oraz nowoczesne i wrażliwe media, które są gotowe o tym pisać. Jeszcze wyżej na tej swoistej drabinie radzenia sobie z trudnym problemem są dobrze wyszkolone i zdeterminowane służby mundurowe, nad którymi nadzór procesowy sprawuje niezależna i profesjonalna prokuratura, której funkcjonariusze przedstawiają sądom akty oskarżenia i są gotowi bronić swoich racji. Jeśli wszystkie elementy tego systemu działają, jak należy, wtedy przed sądy może trafić istotny odsetek spraw zainicjowanych przez obywateli, organizacje pozarządowe czy media, a podjętych przez organy ścigania. Wtedy także sądy, pod zdrową presją świadomych obywateli i mądrych mediów, muszą modyfikować, w praktyce orzeczniczej, błędne wyobrażenia o naturze handlu ludźmi, pracy przymusowej i prawach człowieka. Dzięki temu sądy mogą kreować wyższy poziom świadomości obywateli na temat tych zjawisk. W ten sposób ten swoisty cykl procesu społecznego się zamyka.

Jednak w Polsce taki idealny (bardzo dobry) system nie powstał. Słabością tego systemu, który istnieje, a który został szczegółowo opisany, są jego niedostatki w zakresie kluczowych atrybutów, trzy z nich wydają się najważniejsze: 1) wysoki poziom świadomości obywateli, 2) współodpowiedzialność aktorów publicznych za ważne zadania społeczne i 3) prawdziwe partnerstwo. W Polsce ten poziom świadomości jest niski, współodpowiedzialność nie istnieje, a prawdziwe partnerstwo jest nam obce kulturowo.



Executive Summary

The research commissioned by the Human Trafficking Studies Center of the University of Warsaw in December 2020 shows that 53% of Poles do not know anything about forced labour or do not see this problem. On the other hand, the respondents when asked who should deal with this matter claim that it is the task of the state (2/3). The same research shows that Poles are aware that most often the victims of forced labour are migrants/foreigners.

This is the starting point for considering why there are so few criminal cases related to forced labour in Poland. In fact this question touches on the most important issue which is effectiveness of the entire state apparatus, and of law enforcement agencies and courts in particular. In order to put the considerations presented here in the right context, I referred to the “3P” international paradigm which is sort of fundamental framework used everywhere to describe combating human trafficking. These “3P” are understood as *prevention*, *protection* and *prosecution*. The last “P” mentioned here concerns what interests me most in this report, that is, the effective prosecution of perpetrators. Let me add, however, that there is also a fourth “P”, little known in Poland, i.e. *partnership*, which turned out to be crucial for the conclusions of this report.

This is why the thesis I put forward in this report is as follows: **in Poland there are few criminal cases regarding forced labour because there is no system of joint actions covering all actors** (law enforcement agencies, prosecutor’s office, courts, NGOs, etc.) **responsible for prosecuting the perpetrators of this crime**. All those entities do not operate in a **partnership** aimed at convicting the perpetrator, but much more often they perceive their functions as autonomous, not combined in any sense, often compete with each other, do not trust each other, do not have reliable data and try to shift the responsibility to another participant in the social process. In such institutional, social and mental climate, the number of criminal cases cannot be high.

When it comes to legislation, there are four important gaps in Polish law that significantly affect the low number of criminal cases. The first one is the

lack of a constitutional norm which, apart from the principle of freedom of labour, would proscribe forced labour (of course with standard exceptions). Secondly, the Polish Labour Code does not make it clear at any point that forced labour is prohibited. Thirdly, there is no crime of forced labour in the Polish Criminal Code, so that the most effective instrument for prosecuting perpetrators is simply absent from Polish law. And fourthly, the Polish legal system does not contain a definition of forced labour, apart from the one incorporated from the ILO Convention of 1930. Yet, it would be extremely useful for law enforcement agencies and courts.

As far as institutional infrastructure is concerned, the research shows that none of the key institutions has introduced any internal regulations nor special procedures that would apply to the effective elimination of forced labour. Moreover, none of them referred to the existence in Poland of the OSCE National Reference Mechanism (NRM) also recommended by the EU. On the other hand, each of the concerned institutions claim that for this purpose they modify their internal structure and conduct appropriate training. This applies especially to the Border Guard. However none of these activities are subject to external and independent evaluation.

Official data submitted by law enforcement agencies and the Ministry of Justice show that the former (the Police and the Border Guard) initiate very few forced labour cases (proceedings) – if there are 3 or 5 of them per year, it is hardly a success, even if it is 10, neither is it. This is especially true when one considers that the number of victims of various forms of enslavement in Poland is estimated at 120,000. Simplifying the argument a bit, I would venture to claim that even if the prosecutor's office units initiate or conduct a significant number of cases (e.g. 135 in 2017), only a dozen or so indictments are brought to courts per year.

Since we are talking about forced labour, the key role should be played by the National Labour Inspectorate (PIP), but this institution sees its role differently, focusing on the “employment rights of foreigners”. As a result, the PIP did not identify in recent years any forced labour victim, while together with the Border Guard it conducts (rather seldom) joint inspections of the legality of employment of migrants.

There are really few criminal cases that concern forced labour in Poland, but analyzing the existing judgments in order to look for reasons why there are no more similar cases does not seem to be a particularly fruitful activity. Nevertheless, the review of the content of selected judgments confirmed several statements made by other researchers. First of all, when it comes to the subject of the decisions, cases of allegations of sexual exploitation are preponderant, while forced labour in its “pure form” appears incidentally. As I mainly examined final judgments, I can notice that it is quite common that

the appellate court changes the legal classification made by the court of first instance, and sometimes fundamentally modifies the assessment of the facts, which results in acquittal or discontinuation of the proceedings. A characteristic feature of the court decisions were also relatively lenient penalties, as well as the application of extraordinary leniency by the court of appeal. Only in one case the appellate court upheld the sentence in which the court sentenced the perpetrator to a 7 years imprisonment. It should also be noted that two of the ten verdicts had been passed in the cases that conducted for a very long time. In one case it was 7 years, and in the other – 13. It should also be emphasised that the term *human trafficking*, although incidentally (in only one judgement of the court of appeal), was put into quotation marks.

The report also includes comments based on a very preliminary analysis of nearly 400 works published in Poland in recent years, and which, at least nominally, were meant to concern forced labour. Comprehensive and in-depth papers are still few, especially those of a more analytical nature or so called critical reportage. Simple notes or short articles of purely informative nature (e.g. reports on arrests and trials) dominate.

An integral and, I hope, a very important part of the report is the analysis of the 25 interviews I have conducted for the purpose of this project. All respondents were asked to answer the main question of this report and to justify their beliefs as exhaustively as possible.

The reasons given by the respondents of the low effectiveness of the prosecution of forced labour in Poland can be divided into five categories: 1/ causes attributable to the victims; their "fault" is that they are socially weak, do not know Polish law and are deprived of support; 2/ reasons related to the functioning of the criminal process; difficulties related to collecting evidence against the perpetrators were mentioned particularly often; 3/ the reasons related to the activities of the law enforcement agencies and the judiciary are mainly the officers' lack of motivation, but also the lack of proper coordination of activities; 4/ reasons related to the functionality of the state as a political organization; in practice it is a "meta" reason that respondents define as the lack of interest and sensibility towards others, mainly foreigners, and 5/ the general and social reasons that result from what kind of society we are: first of all, our almost genetically encoded lack of empathy, low trust in strangers and a specifically local "bitter-sweet" attitude towards labour.

There are many factors that have resulted in so few criminal cases related to forced labour in Poland. The number of cases that are brought before a court is consequent to the "productiveness" of the complex system of interconnected vessels of the criminal justice scheme. At the symbolic basis of this system there is a conscious and empathetic society. At the next level, slightly higher, there are efficient and trustworthy non-governmental organizations as

well as modern and high-minded media. At the next level, there are also well-trained and determined law enforcement agencies, with an independent prosecutor's office above them, whose officers present indictments to the courts and are ready to defend their case. And finally the courts, under the healthy pressure of righteous media and well informed citizens, would have to modify a number of judges' misconceptions about the nature of human trafficking, forced labour and human rights.

However, such an ideal system does not exist in Poland. The key drawback of the existing structure, which was described in detail in this paper, is the weakness of the three essential attributes of a well-functioning framework, i.e. high level of citizens' awareness, shared responsibility of public actors for important social tasks and real partnership among all involved parties. In Poland, the level of civic awareness is low, shared responsibility does not exist while true partnership is culturally alien to our society.