

Dr Alicja Głuszek

Rola i pozycja ofiar w procesie tworzenia prawa służącego zwalczaniu handlu ludźmi w USA

Państwo zbudowane na instytucji niewolnictwa, Stany Zjednoczone, od dwóch dekad, tworzy współczesną politykę przeciwko handlowi ludźmi i współczesnym formom niewolnictwa, politykę krajową i międzynarodową.

Amerykańscy prawodawcy federalni, inspirowani przez artykuły o współczesnym niewolnictwie opisanym na łamach New York Times, Los Angeles Times czy Washington Post, wspierani przez rodzime organizacje pozarządowe, w latach 1990, podjęli się zadania skonstruowania nowoczesnego, wewnętrznego ustawodawstwa umożliwiającego zwalczanie handlu ludźmi, opartego na trzech filarach prewencji, ścigania i karania, oraz ochrony dla ofiar (tzw. 3 P's policy- prevention, prosecution, protection, wprowadzonej przez administrację Billa Clintona) oraz kompleksowego traktatu międzynarodowego w ramach ONZ, który będzie stanowił globalny standard polityki antytraffickingowej dla wszystkich sygnatariuszy (późniejszy Protokół uzupełniający Konwencję o zorganizowanej przestępczości transnarodowej, o przeciwdziałaniu i zwalczaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, potocznie zwany Protokołem z Palermo).

Kolejne administracje, w latach 1997-2015, prezydentów Billa Clintona, G.W. Busha, Baracka Obamy oraz dwupartyjne koalicje w ramach Kongresu, redagowały i aktualizowały podstawowy instrument prawny, służący przeciwdziałaniu handlowi ludźmi w USA, jakim jest ustawa TraffickingVictimsProtectionAct (pierwsza przyjęta w 2000, kolejne w 2003, 2005, 2008, 2013 oraz Survivors of Human Trafficking Empowerment Act z 2015). Przez te ostatnie przeszło 20 lat, amerykańscy legislatorzy, urzędnicy wymiaru sprawiedliwości, organizacje pozarządowe zdobywały doświadczenie i uzupełniały oraz polepszały narzędzia głównie ścigania sprawców oraz pomocy dla ofiar, w mniejszym stopniu prewencji i współpracy międzynarodowej wymierzonej w handel.

Przy tworzeniu tych instrumentów odbywały się konsultacje z ekspertami, z środowiska akademickiego, z organizacji pozarządowych i ze społeczności, tych, którzy doświadczyli handlu ludźmi bezpośrednio. Rola ofiar czy też właściwszym słowem, mniej stygmatyzującym powinno być

angielskie tu termin survivors, była znaczna i dwojaka. W procesie prawodawczym lub szerzej tworzącym politykę, survivors byli **świadkami**, świadczącymi, przed Kongresem i przed mediami, o tym co przeżyli, byli też **adwokatami i działaczami, agentami zmiany polityki**, czyli jednostkami aktywnymi, chcącymi wpłynąć na politykę państwa wobec przestępców oraz ofiar; ale też część z nich, pozostawała anonimowa, istniała w dyskursie publicznym często jako amalgamaty, kilku okropnych i okrutnych historii, różnych osób, niekoniecznie ze sobą powiązanych, które wycierpiały wiele z rąk handlarzy ludźmi i które to były stosowane jako narzędzie argumentacji i pozyskiwania uwagi dziennikarzy, polityków, stosowanymi przez celebrytów i aktywistów, którzy w imieniu ofiar występowali przed decydentami i przed ogółem społeczeństwa.

Niniejsza ekspertyza opisuje po pierwsze trzy sposoby konceptualizacji handlu ludźmi oraz jego ofiar, po drugie trzy podstawowe sposoby reagowania państwa i postawy ofiar na to zjawisko społeczne, wreszcie po trzecie odniesie się do konkretnych form zaangażowania ofiar/survivors w tworzenie amerykańskiej polityki przeciwko handlowi ludźmi. W zakończeniu ekspertyza zestawia ze sobą trzy podstawowe formy zaangażowania ofiar jakimi są świadectwo, lobbying, advocacy na arenie politycznej, z oddolną akcją budowania konsensusu na poziomie społecznym i gospodarczym, polepszającą los pracowników rolnych, wdrażaną w tym samym niemalże okresie (1993-2015) przez Coalition of Immokalee Workers, organizację założoną przez survivors wykorzystania i handlu ludźmi.

Handel ludźmi złożone i wieloaspektowe zjawisko społeczne

Niewolnictwo jest trwałą instytucją społeczną, stanowiącą kompleks norm nie tylko determinujących relacje właściciel–niewolnik, ale również określających sposoby pozyskiwania niewolników. Instytucja ta istniała we wszystkich społeczeństwach i epokach historycznych pod każdą szerokością geograficzną. Współczesny handel ludźmi i różne formy niewolnictwa oraz pracy przymusowej są jednocześnie kontynuacją odwiecznych wzorów zachowań ludzkich, jak i zjawiskiem zdradzającym nowe cechy, ponieważ rozwijającym się w warunkach absolutnej delegalizacji i w kontekście zaawansowanej globalizacji.

Problem handlu ludźmi nie poddaje się jednoznacznej klasyfikacji, stąd jako jego cechę wskazuje się na „złożoność” ontologiczną i epistemologiczną, czyli jest to zarówno problem złożony, jak i przejawiający się w wieloraki sposób. Frank Laczko twierdzi, że handel ludźmi wymyka się jednej

perspektywie teoretycznej, wymaga podejścia interdyscyplinarnego¹. GruTYldum i AnetteBrunovskis uważają natomiast, że zdefiniowanie w Protokole z Palermo² pojęcia handlu ludźmi było przełomem w podejściu do tego zjawiska, jednak sposób, w jaki definicja ta została sformułowana, nadal utrudnia zrozumienie i badania, ponieważ pozwala na różne interpretacje. Same autorki twierdzą, że ofiary handlu ludźmi tworzą subpopulację migrantów i osób wykorzystywanych w pracy³.

BeateAndrees i Mariska N. J. van der Linden uważają, że można wyodrębnić trzy aspekty zjawiska handlu ludźmi: 1) migracja kończąca się znalezieniem pracy, w której imigrant jest wykorzystywany; 2) handel ludźmi, kiedy migracja i wykorzystywanie są zaaranżowane przez przestępców; 3) migracja kończąca się sukcesem, czyli znalezieniem satysfakcjonującej imigranta pracy⁴. Ofiary handlu ludźmi są dla Andrees i van der Linden subpopulacją szerszej kategorii – migrantów, którzy znaleźli się w warunkach pracy przymusowej⁵.

ChristalMorehouse z kolei, na podstawie analizy literatury, wyodrębniła trzy zasadnicze podejścia teoretyczne do problemu handlu ludźmi; uważa ona, że najczęściej jest on konceptualizowany jako:

- a. produkt uboczny problemu pracy przymusowej (w związku z tym, że istnieje praca przymusowa, pojawił się handel ludźmi);
- b. symptom migracji ułatwianej przez zorganizowaną przestępczość (w związku z tym, że istnieją zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się przemytem, pojawił się handel ludźmi);
- c. rezultat prostytucji (ponieważ istnieje prostytucja, istnieje też handel ludźmi)⁶.

Morehouse krytykuje każdą z tych koncepcji, twierdząc, że mają one ograniczoną moc wyjaśniającą i nie oddają wiernie natury zjawiska. Autorka proponuje syntezę dotychczasowych spostrzeżeń i tworzy model wszechstronnej konceptualizacji (*comprehensivetheoreticalconcept*)⁷. Jednak i ten model ma swoje niedoskonałości, wynikające z mało wnikliwej analizy dostępnych publikacji na temat handlu ludźmi.

¹ F. Laczko, *Introduction: Data and research on human trafficking*, „International Migration” 2005, 43, 1, s. 14.

² Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, z 2000 r.

³G. Tyldum, A. Brunovskis, *Describing the unobserved: Methodological challenges in empirical studies on human trafficking*, „International Migration” 2005, 43, 1, s. 23.

⁴B. Andrees, M. N. J. van der Linden, *Designing trafficking research from a labour market perspective*, „International Migration” 2005, 43, 1, s. 57, 63-66.

⁵*Ibidem*, s. 66.

⁶ Ch. Morehouse, *Combating human trafficking: Policy gaps and hidden political agendas in the USA and Germany*, Springer, Berlin 2009, s. 75-89.

⁷*Ibidem*, s. 94.

Każde z wyżej wymienionych podejść kładzie nacisk na pewną grupę zmiennych warunkujących istnienie tego zjawiska. Są to np.: popyt na usługi seksualne, wywołujący prostytucję i handel kobietami, zorganizowane grupy przestępcze, które chcą zarobić na organizowaniu przemytu i dostarczaniu robotników do innych krajów. Czasami handel ludźmi postrzegany jest jako problem związany z pracą przymusową, ofiary handlu są subpopulacją wszystkich wykorzystywanych pracowników, wtedy to czynniki rynkowe i gospodarcze, które warunkują pracę przymusową, warunkują też handel ludźmi.

Podejście Morehouse nie jest tak wszechstronne, jak uważa badaczka, pomija bowiem ono czynniki kulturowe, a także nie dostrzega, że handel ludźmi jest niepożądanym skutkiem globalizacji, wynikłym z presji rynkowej i interesów gospodarczych sprawców oraz tych, którzy korzystają z pracy przymusowej (korporacji, dystrybutorów, klientów detalicznych). Badaczka nie poświęca też uwagi mikroperspektywie, która pozwala dostrzec w handlu ludźmi aberrację, działania, na które nie wszyscy się decydują, mimo że czynniki strukturalne oddziałują na ogół ludności. Nie uwzględnia też w swoim podejściu perspektywy praw człowieka.

Morehouse uważa, że handel ludźmi jest problemem związanym z pracą przymusową (związaną zarówno z seksbiznesem, jak i pozostałymi formami tego typu usług), stanowi także przestępstwo popełniane przez zorganizowane grupy przestępcze oraz formę migracji. Autorka twierdzi, że kształtują go następujące czynniki: polityczna destabilizacja, zmienność sytuacji gospodarczej, niedorozwój (*retarded development*), obecność sił pokojowych. Zwraca także uwagę, że z handlem ludźmi jest związany szereg innych problemów, m.in. prostytucja, turystyka seksualna, transnarodowa przestępczość.

Morehouse postuluje, nie przytaczając jednak przekonujących argumentów, że polityka zwalczająca handel ludźmi powinna składać się z wielu działań na poziomie międzynarodowym i krajowym, przewidując działania antykorupcyjne oraz współpracę międzynarodową w sprawach karnych.

Najważniejszą myślą badaczki jest wskazanie, iż w związku z tym, że handel ludźmi to złożony problem społeczny, do jego ograniczenia i wyeliminowania konieczna jest wszechstronna polityka.

Analizy teoretycznych ujęć zjawiska handlu ludźmi dokonuje również Karen Bravo, która wyodrębnia sześć podstawowych perspektyw⁸. Zauważa, że problem ten jest postrzegany i

⁸ K. Bravo, *Exploring the analogy between modern trafficking in humans and the trans-Atlantic slave trade*, „Boston University International Law Journal” 2007, 25, s. 221-243.

analizowany jako: 1) przestępstwo (*law enforcement issue*), 2) problem łamania praw człowieka, 3) problem łamania praw dzieci i kobiet, 4) problem łamania praw robotniczych, 5) działalność gospodarcza (*market-based organizational analysis*), 6) jako problem związany z prostytucją.

Bravo argumentuje na podstawie analizy porównawczej historycznych i współczesnych opisów handlu ludźmi, że w związku z tym, iż zjawisko to jest kształtowane przez złożone czynniki, równie wszechstronne (*comprehensive*) musi być właściwe podejście (właściwa polityka). Za takie autorka uważa to, które oddziałuje na społeczne, ekonomiczne i polityczne czynniki warunkujące⁹.

Wnikliwa i świeża analiza Bravo przedstawia przekonujące argumenty na wieloaspektowość i wielowarstwowość zjawiska handlu ludźmi w kontekście współczesnym i historycznym. Pozwala to stwierdzić, że: państwa przez swoją politykę przyczyniają się do handlu ludźmi, ważną rolę w stymulowaniu tego zjawiska odgrywają siły rynkowe, tworząc warunki dla wykorzystywania pracowników, a decyzje handlarzy i eksploatatorów są motywowane przez rasizm i kulturowe przekonania dotyczące płci¹⁰.

Na potrzeby niniejszej ekspertyzy istotne jest myślenie o handlu ludźmi w trzech podstawowych kategoriach:

- jako przestępstwo łamiące prawa człowieka,
- jako forma migracji oraz
- jako nielegalny biznes oraz nieformalny rynek pracy

i odnalezienie pozycji ofiar w każdej z tych perspektyw.

W dyskursie i badaniach na temat handlu ludźmi dominuje perspektywa prawna, nakazująca postrzeganie tego zjawiska jako przestępstwa¹¹. Najbardziej typową reakcją na ujawnianie kolejnych

⁹*Ibidem*, s. 295.

¹⁰*Ibidem*, s. 277-293.

¹¹ Piszą o tym E. M. Gozdzia, E. A. Collett, *Research on human trafficking in North America: A review of literature*, „International Migration. Special Issue” 2005, 43, 1, s. 99-128; E. M. Gozdzia, M. N. Bump, *Data and research on human trafficking: Bibliography of research-based literature*, DOS, Washington 2008, s. 7-10, [on-line] <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/224392.pdf> (dostęp: 02.02.2017); przykłady prac naukowych z taką perspektywą: H. Askola, *Legal responses to trafficking in women for sexual exploitation in the European Union*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2007; S. Stoecker, L. Shelley (ed.), *Traffic and transnational crime: Eurasian and American perspectives*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Oxford 2005; D. Siegel, Y. Yesilgoz, *Natashas and Turkish men: New trends in women trafficking and prostitution*, [w:] D. Siegel, H. van de Bunt, D. Zaitch, *Global organized crime: Trends and developments*, Kluwer Academic Publishers, Boston–London–Dordrecht 2003, s. 73-83; R. J. Kelly, J. Maghan, J. D. Serio, *Illicit trafficking: A reference handbook*, ABC-CLIO, Santa Barbara–Denver–Oxford 2005; J. Albanese, J. Schrock Donnelly, T. Kelegian, *Cases of human trafficking in the United States*, ed. J. Albanese, Transnational Crime–de Sitter Publications, Whitby–Ontario 2005; W. F. McDonald, *Mexico, the United States, and the migration-crime nexus*, [w:] J. Bailey, J. Chabat (ed.), *Transnational crime and public security. Challenges to Mexico and the United States*, University of California, San Diego 2002, s. 391-416; F. T. Miko, *International human trafficking*, [w:] K. L. Thachuk (ed.), *Transnational*

przypadków tego procederu jest oburzenie i ocena moralna, a zaraz po nich wołanie o sprawiedliwość, ukaranie sprawców i udzielenie pomocy ofiarom. Handel ludźmi jest czynem zakazanym na dwóch poziomach prawa, międzynarodowym i krajowym. Do sytuacji określanego tym mianem procederu odnosi się szereg traktatów międzynarodowych; najstarsze powstały jeszcze w XIX w., najnowsze pochodzą z początków XXI w.¹² Oprócz regulacji międzynarodowych większość państw w ramach swoich porządków prawnych ma zakazane takie czyny jak: handel ludźmi, niewolnictwo, praca przymusowa, wykorzystywanie prostytutcji innych (*exploitation of prostitution of others*)¹³.

Międzynarodowa Organizacja Pracy szacuje w 2005 r., że blisko 2,5 mln osób na świecie znajdowało się w warunkach pracy przymusowej w wyniku handlu ludźmi (międzynarodowego i wewnętrznego), z czego ok. 1,1 mln jest wykorzystywana tylko w biznesie erotycznym, 800 tys. w sektorach gospodarki niezwiązanych z seksem, w przypadku reszty zaś trudno określić rodzaj wykonywanej pracy (zob. tabela III i diagram 5)¹⁴. W 2014 r. MPO ponowiło badania i wykazało, że aktualnie może być na świecie nawet 12,5 mln ludzi w sytuacji pracy przymusowej¹⁵. Ta sama organizacja szacuje również, że wykorzystywanie ofiar handlu ludźmi przynosi ponad 150 mld USD zysków rocznie¹⁶. Te zyski to jednocześnie ogromne straty ekonomiczne ofiar handlu ludźmi. Są one również wyznacznikiem tego, o jak dużą stawkę toczy się walka pomiędzy handlarzami i tymi, którzy wykorzystują, a służbami wymiaru sprawiedliwości i organizacjami pozarządowymi.

ONZ szacuje, że na świecie jest ok. 214 mln migrantów, blisko 50% z nich to kobiety. ILO szacuje że ok. 105 mln z nich to pracownicy migracyjni, którzy w 2010 r. są aktywni na rynku pracy.

ILO twierdzi, że w 2014 na świecie jest ok. 21 mln przymusowych robotników, blisko 19 mln jest wykorzystywanych przez prywatne podmioty, reszta przez państwa. Jeśli chodzi o rodzaj pracy, jaką muszą wykonywać, to wg badań zleconych przez ILO, 16,5 mln ludzi jest wykorzystywana w sektorach gospodarki innych niż seksbiznes (np. rolnictwo, służba domowa, przemysł tekstylny, budownictwo).

threats: Smuggling and trafficking in arms, drugs, and human life, Praeger Security International, Westport-London 2007, s. 36-52; A. Kartusch, *Reference guide for anti-trafficking legislative review: With particular emphasis on South Eastern Europe*, OSCE-ODIHR, Warszawa 2001; reportaże śledcze: M. Naim, *Illicit: How smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy*, Anchor Books, New York 2006, s. 86-108, 157-174; C. McGill, *Human traffic, sex, slaves & immigration*, Vision Paperbacks, London 2003; popularne seriale policyjne jak *CSI, Prawo i porządek. Sekcja specjalna, Bez śladu* pokazały handel ludźmi właśnie z perspektywy wymiaru sprawiedliwości ścigającego sprawców. Inne reprezentacje tej perspektywy są dostrzegalne w zapisach zeznań przed amerykańskimi komisjami kongresowymi z lat 1999-2009.

¹²D. McClean, *op. cit.*, s. 15-18,

¹³*Global report on trafficking in persons...*, s. 8, 22-36.

¹⁴*Global alliance against forced labor...*, s. 14; P. Belser, *op. cit.*, s. 6, 17.

¹⁵ Zob. <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm> (dostęp: 02.02.2017).

¹⁶ Zob. <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm> (dostęp: 02.02.2017).

Inne nielegalne rynki:

Według UNODC zyski z z handlu heroiną w 2010 roku wyniosły ok. 55 mld USD, z kolei roczne dochody ze sprzedaży konsumpcyjnej kokainy to 88 mld USD .

OECD szacowało w 2007 r., że wielkość rynku handlującego pirackimi kopiami markowych towarów wynosiła ok. 250 mld USD .

Jak każdy rynek, handel ludźmi jest kreowany przez szereg czynników, przede wszystkim przez popyt, podaż, regulacje prawne i zdolność państw do ich egzekwowania oraz przez konkurencję, z kolei te czynniki są zależne od kultury społeczeństw, z których pochodzą ofiary i w których operują handlarze, od technologii, jakie mają do dyspozycji organizatorzy tego handlu, a także od sytuacji politycznej i materialnej w tych państwach. W związku z tym, że handel ludźmi ma miejsce w znacznym stopniu w szarej strefie, w gospodarce nieformalnej i nielegalnej, poznanie wyżej wymienionych wskaźników i zmiennych, które je określają, jest bardzo trudne. Wgląd w to jak funkcjonuje rynek pracy przymusowej jest ograniczony, tak jak wiedza o innych obszarach czarnego rynku i nieformalnej gospodarki – handlu narkotykami, bronią, obrocie pirackimi kopiami i dzikimi zwierzętami, pracy w domach w charakterze służby.

Handlarze ludźmi kierują się w swoich działaniach trzema imperatywami: zwiększenie zysków, zmniejszanie kosztów i minimalizacja ryzyka. Tabela VI pokazuje standardowe środki, jakie stosują, by osiągnąć te cele.

Tabela 1. Handel ludźmi jako biznes. Taktyki stosowane przez sprawców służące maksymalizacji zysków, ograniczeniu ryzyka i minimalizacji kosztów

| | | |
|-----------------------|-----------------|-----------------------|
| Maksymalizacja zysków | Redukcja ryzyka | Minimalizacja kosztów |
|-----------------------|-----------------|-----------------------|

| | | |
|--|---|---|
| <p>Identyfikacja regionów geograficznych i sektorów gospodarczych, w których istnieje duży popyt na pracowników, a w których istnieją bariery prawne lub kulturowe na zaspokojenie go. Działanie właśnie w takich obszarach.</p> <p>Przemieszczanie ofiar, taktyka szczególnie stosowana w seksbiznesie, by sprawiać wrażenie „świeżości asortymentu”.</p> <p>Odsprzedawanie ofiar lub wynajmowanie ich innym.</p> <p>Zatrzymywanie całego dochodu, odmowa dzielenia się jakąkolwiek częścią.</p> <p>Zmuszanie ofiar do podejmowania ryzykownych zachowań mające na celu zwiększanie ceny i zysków na ich usługi.</p> <p>Zmuszanie ofiar do wielogodzinnej pracy nawet 6-7 dni w tygodniu.</p> <p>Stosowanie mechanizmu zadłużenia, ustalanie długu (astronomicznych sum) jako</p> | <p>Używanie fałszywych dokumentów.</p> <p>Korupcja. Rekrutowanie kobiet, które miały doświadczenie pracy w prostytucji.</p> <p>Wykorzystywanie <i>safehouse</i> w trakcie przemytu, bezpiecznych kryjówek dla migrantów. Dysponowanie ochroniarzami, strażnikami, którzy monitorują ofiary, nadzorują je i im towarzyszą.</p> <p>Jednoczesne stosowanie przemocy (groźby, kary, głodzenie, uzależnianie od narkotyków, alkoholu) i manipulacji psychologicznej (tworzenie więzi emocjonalnej pomiędzy ofiarą i sprawcą).</p> <p>Wykorzystywanie ludzi wywodzących się z tej samej wspólnoty co sprawcy.</p> <p>Posługiwanie się pseudonimami. Szyfrowanie informacji, posługiwanie się dialektami.</p> <p>Wykorzystywanie osób, które mogą bez problemu</p> | <p>Zakwaterowanie w podłych warunkach, np. kilkanaście osób w jednym mieszkaniu.</p> <p>Kontrola żywienia ofiar.</p> <p>Odmowa finansowania usług medycznych.</p> <p>Wykorzystywanie osób, które legalnie mogą przebywać i pracować w jakimś państwie, np. ofiary pochodzą z nowych państw Unii Europejskiej.</p> <p>Umieszczanie instalacji, w których wykorzystywani są ludzie, jak najbliższej tych, którzy jako ostatnie ogniwo łańcucha korzystają z pracy przymusowej (np. Małe zakłady pracy ręcznej – <i>sweatshops</i> w dużych miastach, domy publiczne w pobliżu plantacji).</p> |
|--|---|---|

| | | |
|--|---|--|
| <p>normy, którą ofiary muszą wypracować, by być wolnymi.</p> | <p>pracować w innych krajach (np. UE).</p> <p>Wykorzystywanie specjalnych programów wizowych (dla studentów, dla pracowników sektora rozrywki, dla tancerzy).</p> <p>Nieustanne zmienianie numerów telefonów. Częste zmienianie miejsca zamieszkania i wykorzystywania ofiar.</p> <p>Korzystanie z podwykonawców(<i>subcontracting</i>), dzięki któremu <i>retailers</i> i producenci, zatrudniając firmy, które zajmują się organizacją i nadzorem pracy, zrzucają odpowiedzialność za wyzysk, do którego dochodzi w pierwszej fazie procesu produkcji (rolnictwo, wydobywanie, przemysł tekstylny). Nawiązywanie kontaktów roboczych z biznesami legalnymi, outsourcing od nich niektórych odcinków procesu handlu ludźmi</p> | |
|--|---|--|

| | | |
|--|--|--|
| | (wynajmowanie samochodów, usługi bankowe, prawnicy). | |
|--|--|--|

Źródło: A. Aronowitz, G. Theuremann, E. Tyurykanova, *op. cit.*, s. 55-56; B. Andrees, *op. cit.*, s. 18; G. van Liemt, *op. cit.*, s. 3-7; *Global alliance against forced labor...*, s. 52; *Cost of coercion...*, s. 22-28; *Hidden slaves...*, s. 7-8, 17; *United States: Treated like slaves. Donna Karan Inc' Women Workers*, CESR, New York, 1999, [on-line:] <http://www.cesr.org> (dostęp: 06.01.2011).

Handel ludźmi jest utożsamiany często z migracją, która kończy się źle¹⁷. Jak już powiedziano wcześniej, zmiana miejsca pobytu przez ofiarę handlu ludźmi jest ważnym elementem handlu. Nie zawsze jednak musi być to migracja międzynarodowa, czasami może to być podróż z jednego miejsca kraju do drugiego lub z jednego krańca miasta na drugi.

Migracja w procesie handlu ludźmi jest zorganizowana lub zaaranżowana przez sprawców; mogą oni towarzyszyć ofierze lub tylko kupić bilet czy też odprowadzić na lotnisko albo dworzec i odebrać w miejscu docelowym.

W przypadku, gdy migracja jest międzynarodowa, przekraczanie granicy może być całkowicie nielegalne; ofiary są przemywane przez zieloną granicę lub mogą przekraczać ją dzięki fałszywym dokumentom. W innym przypadku przekraczanie granicy jest legalne, ponieważ ofiara ma odpowiednie i autentyczne dokumenty. Również podróż może zaczynać się w różny sposób, ofiara może być porwana i wywieziona albo sama zdecydować się na wyjazd.

Ofiary handlu ludźmi jako migranci wpisują się w szersze zjawisko migracji światowej. Około 214 mln ludzi obecnie żyje i pracuje w innym kraju, niż się urodzili. Tylko 27 mln z nich to osoby przesiedlone w wyniku katastrof i konfliktów, a kolejne 15 mln to uchodźcy¹⁸.

¹⁷ Jest to przede wszystkim perspektywa IOM, jednej z pierwszych organizacji międzynarodowych, która zaczęła pomagać ofiarom i jednej z największych organizacji międzynarodowych zajmujących się problemem na całym świecie. Takie podejście widoczne jest w pracach: G. Tyldum, A. Brunovskis, *Describing the unobserved...*, s. 17-33; Jyothi Kanics, *Trafficking in women*, „Foreign Policy in Focus” 1998, 01.10., [on-line:] http://fpif.org/trafficking_in_women/ (dostęp: 13.11.2010); *Beyond borders...*; O. N. L. Ebbe, K. D. Das (ed.), *Global trafficking in women and children*, Taylor & Francis Group, Routledge 2008; S. Haque, *Ambiguities and confusion in migration-trafficking nexus: A development challenge*, [w:] K. Beeks, D. Amir (ed.), *Trafficking and the global sex industry*, Lexington Books, Lanham 2006, s. 3-20; A. K. Acharya, *International migration and trafficking of Mexican women to the United States*, [w:] K. Beeks, D. Amir (ed.), *op. cit.*, s. 21-32; M. Khan Jalalzai, *Human trafficking and future security threats*, Nasir Lahore, Pakistan 2006, s. 13-32.

¹⁸ Zob. www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en (dostęp: 07.01.2011).

Patrząc na zjawisko handlu ludźmi z perspektywy teorii migracji, możemy wskazać czynniki, które skłaniają osobę do decyzji o migracji i do skontaktowania się z kimś, kto oferuje pomoc w dotarciu do innego kraju i znalezieniu pracy.

Eksperti dzielą czynniki kształtujące migrację na te, które popychają ludzi do wyjazdu (*pushfactors*), i na te, które przyciągają (*pullfactors*) (zob. tabela VII)¹⁹. Zwracają również uwagę na to, że sieci międzyludzkie ułatwiają i podtrzymują w czasie migrację²⁰.

Można też wyodrębnić inną grupę czynników, które oddziałują szczególnie na handlarzy ludźmi, stwarzając możliwości, które ci wykorzystują (*facilitatingfactors*).

Zgodnie z teorią relatywnej deprivacji na wyjazd decydują się ludzie nie najbiedniejsi, tylko ci, którzy uważają, że to, co posiadają, jest niewystarczające i mają prawo do czegoś więcej lub czegoś innego, a ponadto sądzą, że są w stanie to osiągnąć w innym kraju²¹. Zazwyczaj osoby żyjące w skrajnej nędzy nie mają dostępu do informacji o tym, jak wygląda rzeczywistość za granicą, stąd nie mają porównania, jak ich życie mogłoby wyglądać gdzie indziej. W przypadku handlu ludźmi rekruterzy docierają do takich osób i roztaczając przed nimi wizję wspaniałej przyszłości, obiecują, że sfinansują ich podróż i znajdą im pracę, a dana osoba musi tylko powiedzieć tak²². W ten sposób rodzi się zależność i dług, które zostaną wykorzystane przez handlarzy ludźmi, aby kontrolować później swoje ofiary.

BeateAndrees dowodzi, że w przypadku handlu ludźmi migrację wyjaśnia nędza, a nie relatywna deprawacja²³. Brak środków na utrzymanie i na migrację oraz znalezienie pracy w obcym państwie stawia pewien typ ludzi na słabej pozycji, sprawia, że wchodzi oni w relacje z przemytnikami, którzy kredytują ich przedsięwzięcie. Powstałe tak zadłużenie i zależności mogą przyczynić się do wykorzystania i zniewolenia.

Badacze procesów migracyjnych wskazują na sieci społeczne jako na istotny czynnik wywołujący, podtrzymujący i kształtujący migrację. Z jednej strony sieci te mogą być widziane jako zjawisko

¹⁹Ekonomiczne podejście do wyjaśniania migracji opisane w: J. Durand, D. S. Massey, *op. cit.*, s. 14-24; F. Cuamea Velázquez, *Approaches to the study of international migration: A review*, „Estudios Fronterizos” 2000, 1, 1, s. 138-139.

²⁰ J. Durand, D. S. Massey, *op. cit.*, s. 31-35; D. Kyle, J. Dale, *Smuggling the State back in: Agents of human smuggling reconsidered*, [w:] D. Kyle, R. Kosłowski (ed.), *op. cit.*, s. 29-56; P. Kwong, *Impact of Chinese human smuggling on the American labor market*, [w:] D. Kyle, R. Kosłowski (ed.), *op. cit.*, s. 241-242.

²¹ J. Durand, D. S. Massey, *op. cit.*, s. 17; S. Gaytan, E. Lucio, F. Shaiq, A. Urdanivia, *The contemporary migration process*, [w:] W. A. Cornelius, J. M. Lewis (ed.), *Impacts of border enforcement on Mexican migration: The view from sending communities*, CCIS, UCSD, Washington 2007, s. 45; Z. Liang, W. Ye, *From Fujian to New York: Understanding the new Chinese immigration*, [w:] D. Kyle, R. Kosłowski (ed.), *op. cit.*, s. 194-200.

²² C. Zimmerman, *op. cit.*, s. 32; A. Brunovskis, G. Tyldum, *Crossing borders...*, s. 57-62; A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 2-6.

²³ B. Andrees, *op. cit.*, s. 11-15.

pozytywne, dające migrantom kapitał finansowy i ludzki potrzebny do odniesienia sukcesu za granicą, z drugiej zaś mogą one przeradzać się w schemat eksploatacji²⁴, a także zawężać świat, jaki jest dostępny migrantowi, i ograniczać jego decyzje zawodowe i życiowe.

W niektórych przypadkach handlu ludźmi proceder ten jest zorganizowany przez sieci sprawców, którzy są z tej samej miejscowości lub z tej samej grupy etnicznej co ich ofiary²⁵. Sposób, w jaki organizowana jest migracja, może mieć wpływ na to, czy emigrant stanie się ofiarą wykorzystywania czy też będzie w sposób wolny kształtował swój los za granicą.

Tabela 2. Czynniki wywołujące i kształtujące migracje, w tym handel ludźmi

| <i>Pushfactors</i> | <i>Pullfactors</i> | <i>Facilitatingfactors</i> |
|---|---|-----------------------------------|
| Bezrobocie | Rynek pracy otwarty na przyjęcie robotników w sektorach, w których nie chcą pracować mieszkańcy | Prawo migracyjne |
| Bieda | Zapotrzebowanie na niskie koszty pracy, na tanią siłę roboczą | Regulacje rynku pracy |
| Kryzys osobisty | Chęć połączenia się z rodziną, która mieszka za granicą | Rasizm |
| Destabilizacja polityczna, konflikt militarny | | Mniejsze koszty podróży |
| Brak reakcji państwa na przemoc wobec dzieci, kobiet, grup mniejszościowych | | Sieci międzyludzkie |
| Marzenia i aspiracje, które nie mogą być zaspokojone | | |

²⁴ C. Cranford, *Networks of exploitation: Immigrant labor and the restructuring of the Los Angeles janitorial industry*, „Social Problems” 2005, 52, 3, s. 379-397; R. Balderrama, H. Molina II, *How good are networks for migrant job seekers? Ethnographic evidence from North Carolina farm camps*, „Sociological Inquiry” 2009, 79, 2, s. 190-218.

²⁵ A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 2-6; E. Gozdzia, M. N. Bump, *Victims no longer: Research on child survivors of trafficking for sexual and labor exploitation in the United States*, DOJ, Washington 2008, s. 64-65; K. Bales, S. Lize, *op. cit.*, s. 25-28.

w państwie pochodzenia

Źródło: opracowanie własne.

Jedną z podstawowych motywacji migrantów jest chęć polepszenia swojego statusu materialnego i społecznego. Klasyczna teoria migracji stanowi, że kiedy istnieją następujące warunki: podaż osób w jednym państwie, którzy chcą znaleźć lepszą pracę, w sytuacji gdy rodzimy rynek pracy nie ma nic (spełniającego ich wymagania) do zaoferowania, a zagraniczny ma wolne miejsca pracy, to poprzez proces migracji podaż spotka się z popytem w innym państwie²⁶.

Jeśli kraje stawiają dla tego mechanizmu zapory w postaci prawa migracyjnego i ograniczeń dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców, pojawiają się pośrednicy (przemytnicy i handlarze ludźmi), którzy „budują mosty” łączące popyt i podaż²⁷. Jeśli dodatkowo istnieją presje rynkowe na obniżanie kosztów pracy, tak aby produkty i usługi były jak najtańsze, powstają bodźce, by nie tylko dostarczać pracowników, ale by ich kontrolować, a przez to uzyskać od nich pracę za mniejszą zapłatę.

W ten sposób czynniki strukturalne tworzą warunki dla tych, którzy chcą z nich skorzystać i zarobić, czyli dla przemytników i handlarzy ludźmi. Działanie tych sił w przypadku handlu ludźmi demonstrują wykryte sprawy tadżyckich robotników pracujących w Rosji na budowach, którzy „zamawiani” przez firmy budowlane są wykorzystywani przez mafię i skorumpowanych urzędników²⁸. Inną ilustracją tych mechanizmów jest migracja Chińczyków do USA lub Europy, która wiąże się z korupcją w Chinach oraz z działaniem rozległych sieci przemytniczych i eksploatacyjnych²⁹.

Reakcja państwa i pokrzywdzonych na handel ludźmi

Przyjmując, że handel ludźmi jest złożonym problemem społecznym, polityka, która służy jego wyeliminowaniu, powinna oddziaływać na czynniki, które go wywołują i kształtują. Takie podejście powinno rozwiązywać ten problem, a nie zwalczać tylko jego przejawy. Kampanie informacyjne są zatem niewystarczającym środkiem prewencyjnym, ponieważ jeśli dana osoba czuje z powodu pozycji

²⁶ J. Durand, D. S. Massey, *op. cit.*, s. 14-17.

²⁷ O przemyśle migrantów i o zaporach, jakie stawiają państwa, piszą: C. McGill, *op. cit.*, s. 123-170, 206-212; D. Spener, *Clandestine crossings: The Stories*, Trinity University, San Antonio 2010, [on-line:] www.trinity.edu/ clandestinecrossings (dostęp: 07.01.2011); idem, *Global Apartheid, coyotaje and the discourse of clandestine migration: Distinctions between personal, structural, and cultural violence*, „Migración y Desarrollo” 2008, 10, s. 116-123; Ko-Lin Chin, *The social organization of Chinese human smuggling*, [w:] D. Kyle, R. Koslowski (ed.), *op. cit.*, s. 216-232; S. Zhang, *Smuggling and trafficking in human beings: All roads lead to America*, Praeger, Westport–London 2007; B. Andrees, *op. cit.*, s. 16-21.

²⁸ *Global alliance against forced labor...*, s. 48-49.

²⁹ *Ibidem*, s. 49; P. Kwong, *op. cit.*, s. 235-253.

społecznej i kultury presję do emigracji, to ostrzeżenie o handlu ludźmi nie wpłynie na jej sytuację, która predysponuje tę osobę do ryzykownych kontaktów z pośrednikami pracy lub przemytnikami. Ponadto sucha informacja o tym, że istnieje zagrożenie w postaci handlarzy ludźmi, dostarczona osobie, która nie ma kapitału kulturowego i społecznego, a więc nie potrafi jej wykorzystać, również nie pełni funkcji prewencyjnej.

Jeśli chodzi o wykrywanie i karanie sprawców, to jest to zadanie syzyfowe, konieczne, aby sprawiedliwości stało się zadość, ale o ograniczonej skuteczności. Organy wymiaru sprawiedliwości nie dysponują środkami do ścigania handlu ludźmi porównywalnymi do tych, jakie posiadają handlarze, by ukryć i prowadzić ten biznes. Podobnie jest z niesieniem pomocy ofiarom; organizacje pozarządowe i państwa są w stanie zająć się tylko ograniczoną liczbą osób.

Wydaje się zatem, że polityka, która interweniuje tylko poprzez kampanie informacyjne, działania służb wymiaru sprawiedliwości, programy wsparcia dla ofiar, jest koniecznym minimum, ale nie ma szans na osiągnięcie sukcesu, czyli wyeliminowanie handlu ludźmi. Właściwa polityka powinna zarówno zmniejszać podatność na krzywdę populacji, jak też odnosić się do polityki imigracyjnej oraz sytuacji robotników w sektorach gospodarki, które tworzą okazję do nadużyć i wyzysku. Musi również zwiększać zdolność jednostek do egzekwowania praw człowieka, a jednocześnie nie może doprowadzić do tego, że jej instrumenty w jakikolwiek sposób będą ograniczać prawa człowieka.

Prawo międzynarodowe wyznacza minimalne standardy, jakie powinna spełniać polityka wobec handlu ludźmi, czyli nakazuje działania, które muszą podjąć państwa, aby zwalczać ten proceder. Oczywiście poszczególne kraje mogą we własnym zakresie pójść dalej, niż przewidują to traktaty, ale nie powinny tworzyć polityki antytraffickingowej sprzecznej z umowami międzynarodowymi, których są stronami. Źródła tych norm są różne; szczegółowe rozwiązania zawierają traktaty dotyczące handlu ludźmi, a rozwiązania ogólne, które dotyczą szerszego spektrum podmiotów i problemów, pochodzą z traktatów międzynarodowych regulujących takie kwestie jak prawa człowieka, w tym prawa dzieci i kobiet, czy współpraca międzynarodowa w sprawach karnych. Zatem reżim międzynarodowy dotyczący problemu handlu ludźmi jest systemem norm pochodzących z różnych aktów prawnych o różnym stopniu szczegółowości. Przewiduje on cztery typy instrumentów (cztery filary polityki antytraffickingowej): 1. kryminalizacja, 2. prewencja, 3. wsparcie i ochrona ofiary, 4. współpraca międzynarodowa. W praktyce wykorzystanie tych regulacji wymaga implementacji w prawie krajowym. Podstawowym traktatem międzynarodowym, który tworzy ramy polityki przeciwko handlowi ludźmi jest Konwencja ONZ w sprawie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i

Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu i karaniu handlu ludźmi. Innymi traktatami, jakie znajdują zastosowanie, są: konwencje o niewolnictwie z 1926 i z 1956 r., Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 29 o pracy przymusowej i nr 182 o najgorszych formach pracy dzieci, Protokół Fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii.

I tak w przypadku Konwencji i Protokołu z Palermo dyskrejonalny charakter ma artykuł mówiący o świadczeniach, jakie należne są ofiarom handlu ludźmi. Według protokołu państwa powinny **rozważyć** przyznanie im opieki medycznej, pomocy materialnej, psychologicznej³⁰. Z kolei konwencja stwierdza, że państwa **muszą** okazać im wsparcie i ochronę³¹. Co więcej określa ona, w jaki sposób powinno zostać zapewnione bezpieczeństwo ofiar/świadków. Jej postanowienia zatem są mocniejsze. Takie samo brzmienie ma przepis dotyczący statusu prawnego ofiar handlu ludźmi, które znajdują się w państwie, którego nie są obywatelami. Tutaj również strony protokołu muszą **zastanowić się** nad przyznaniem jakiejś formy czasowej wizy, która pozwoli ofiarom legalnie przebywać na ich terytorium³². Przepisy dotyczące ścigania i karania mają charakter natomiast bezpośrednio wiążący, nakazując wprowadzenie rozwiązania, a nie tylko rozważenie go.

Ten język wskazuje na zainteresowanie państw przede wszystkim aspektem przestępczym handlu ludźmi oraz na instrumentalne traktowanie ofiar jako potencjalnych świadków, których prawa są oddane w ręce państw³³. Świadczy o tym także sposób, w jaki wynegocjowano konwencję i protokół (w ramach agendy ONZ ds. przestępczości – UNODC oraz początkowo niski poziom znajomości zagadnienia handlu ludźmi)³⁴.

Podpisując Protokół z Palermo, państwa zdecydowały się przyjąć na siebie obowiązek kryminalizacji w swoim systemie prawnym przestępstwa handlu ludźmi (w brzmieniu art. 3), zobowiązały się również karać usiłowanie, udział, kierowanie i organizowanie tego przestępstwa³⁵. Kryminalizacja oznacza dostosowanie prawa krajowego do międzynarodowej definicji i określenie sankcji, które odpowiadałyby okrucieństwu przestępców. Główną metodą zwalczania handlu ludźmi,

³⁰ Art.6 Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu i karaniu handlu ludźmi (2000).

³¹ Art. 25 Konwencji o zorganizowanej przestępczości transnarodowej, zob. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050180158> (dostęp: 02.02.2017).

³² Art.7 Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu i karaniu handlu ludźmi (2000).

³³ A. Gallagher, *Human rights...*, s. 1004; A. Jordan, *Annotated guide...*, s. 16-20.

³⁴ A. Gallagher, *Human rights...*, s. 1001-1002; A. Jordan, *Annotated guide...*, s. 18-20.

³⁵ Art. 5.1 Protokołu z Palermo.

do jakiej zobowiązały się strony protokołu, ma być zwiększenie – dzięki zastosowaniu nowej definicji i współpracy międzynarodowej – liczby śledztw i postępowań prokuratorskich.

Zapisy o konieczności zapewnienia ochrony i prywatności ofiarom czy też o obowiązku poinformowania ich o sytuacji prawnej, w jakiej się znajdują, są przypomnieniem, że ogólne prawa człowieka powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do cudzoziemców/ofiar handlu ludźmi³⁶. Państwa muszą zapewnić osobom dotkniętym tym procederem środki prawne, które umożliwią im staranie się o odszkodowanie³⁷. Ponadto na poszczególnych krajach spoczywa obowiązek poinformowania ofiar o ich sytuacji prawnej oraz o procedurach sądowych i administracyjnych, jakie ich dotyczą, a także zapewnienia ofiarom wsparcia, tak aby ich głos i obawy zostały zaprezentowane w postępowaniu karnym³⁸.

Z kolei środki takie jak wsparcie dla ofiar w postaci świadczeń społecznych i materialnych, a także pomocy medycznej i tymczasowej lub trwałej zgody na pobyt w państwie, w którym się znalazły w wyniku handlu ludźmi, włączono w obręb polityki zmierzającej do zwalczania handlu ludźmi z dwóch przyczyn³⁹. Zobowiązując się do zagwarantowania ofiarom tych praw, państwa po pierwsze uważają, że przyznając im wyżej wymienione świadczenia skłonią osoby dotknięte tym procederem do składania zeznań, jak również umożliwią im udział w procedurze karnej. Po drugie takie traktowanie ofiar handlu ludźmi jest właściwe, ponieważ pozwala na realizację praw człowieka i jest działaniem humanitarnym.

Perspektywa praw człowieka pozwala spojrzeć na handel ludźmi z punktu widzenia jego ofiar, podczas gdy perspektywa kryminalna pozwala zobaczyć to zjawisko od strony sprawcy. Analiza handlu ludźmi oparta na prawach człowieka umożliwia zrozumienie, kim są ofiary i czego doświadczają. Ponadto takie spojrzenie na handel ludźmi wskazuje, że obowiązki państw są o wiele dalej idące niż tylko ściganie i karanie przestępców, ponieważ wiążą się z rehabilitacją ofiar, tak mogły one korzystać w pełni z przysługującym im, jako istotom ludzkim, praw⁴⁰.

Ofiarami handlu ludźmi często stają się osoby, których prawa człowieka były łamane przed samym zajściem tego przestępstwa. Są to często kobiety, dzieci i mniejszości etniczne, które w niektórych

³⁶ Art. 6.1 Protokołu z Palermo. *o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi*,

³⁷ *Ibidem*, art. 6.1-2.

³⁸ *Ibidem*, art. 6.2.

³⁹ *Ibidem*, art. 6.3.

⁴⁰ Pisze o tym szerzej T. Obokata, *op. cit.*, s. 147-161.

państwach są systematycznie dyskryminowane (zob. tabela II)⁴¹. Ich dostęp do edukacji oraz do rynku pracy jest ograniczony przez prawo i instytucje społeczne, a bezpieczeństwo często ignorowane, ponieważ państwo okazuje się nieskuteczne w przeciwdziałaniu przemocy stosowanej wobec tych osób.

Pogorszenie się w przestrzeganiu standardów praw człowieka lub w ogóle niskie stopień poszanowania wolności i praw obywatelskich, gospodarczych, społecznych, w państwach pochodzenia stanowi przyczynę kontekstu dla działań handlarzy ludźmi. Przemiany polityczne i gospodarcze po upadku Związku Radzieckiego przyniosły w nowo powstałych po rozpadzie bloku sowieckiego państwach więcej negatywnych konsekwencji dla kobiet niż dla mężczyzn, w postaci pogorszenia się sytuacji materialnej czy większej stopy bezrobocia wśród kobiet, co przyczyniło się do ich decyzji o migracji i odpowiedzi na ogłoszenia handlarzy ludźmi⁴².

Kiedy człowiek znajduje się już w rękach sprawców, czasami już podczas podróży stosowana jest wobec niej przemoc fizyczna, gwałty, pobicie, zamknięcie w małych pomieszczeniach. Osoby te są również terroryzowane groźbami, że coś stanie się ich najbliższym. W każdym przypadku handlu ludźmi nadchodzi moment (czasami poprzedzony powolnym, krok po kroku, procesem), w którym sprawca, stosując przemoc, groźby, szantaż lub środki ograniczające świadomość (narkotyki, alkohol), odbiera wolność i kiedy ofiara zaczyna myśleć, że jest zdana na łaskę i niełaskę sprawcy, i wykonywać jego polecenia, a co za tym idzie, pracować dla niego⁴³. W drastycznych przypadkach ofiary są głodzone, zamykane, gwałcone, upajane alkoholem lub odurzane narkotykami, ale są też sytuacje, gdy sprawcy po prostu wykorzystują czyjąś uczciwość i chęć spłaty zobowiązań albo kiedy sprawcy kupują dziecko od rodziców i przez to zyskują kontrolę nad nim⁴⁴.

W fazie, gdy ofiara jest już wykorzystywana, łamanie praw człowieka może po pierwsze wiązać się po pierwsze z nieludzkimi i poniżającymi warunkami pracy, po drugie wynikać ze stosowania

⁴¹ *Global alliance against forced labor...*, s. 58; *Freedom denied: Forced labor in California*, University of California, Berkeley 2005, s. 11.

⁴² L. Shelley, *The trade in people in and from the Soviet Union*, „Crime, Law & Social Changes” 2003, 30, s. 231-234; S. Stoecker, *Human trafficking: A new challenge for Russia and the United States*, [w:] S. Stoecker, L. Shelley (ed.), *op. cit.*, s. 13-15; G. Caldwell, S. Galster, J. Kanics, N. Steinzor, *Capitalizing on transition economies: The role of the Russian mafia in trafficking women for forced prostitution*, [w:] P. Williams (ed.), *Illegal immigration and commercial sex: New slavetrade*, Frank Cass Publishers, London 1999, s. 42, 44, 49-50.

⁴³ C. Zimmerman, *op. cit.*, s. 1-8, 29-34, 37-42, 45-69, 71-80; K. Bales, S. Lize, *op. cit.*, s. 34-79?; *Global alliance against forced labor...*, s. 49-50.

⁴⁴ A. M. DeStefano, *op. cit.*, s.1-6, 69-71, 73-75, 88-91; *Report on activities to combat human trafficking. Fiscal years 2001-2005*, DOJ, Washington 2006, s. 1-2, 45.

przemocy fizycznej i psychicznej dla dyscyplinowania oraz karania za niepoddawanie się poleceniom, po trzecie zaś przejawiać się w niewypłacaniu wynagrodzenia w ogóle albo w nieodpowiedniej wielkości.

Odnotowano przypadki, kiedy ofiary handlu ludźmi spały w tych samych pomieszczeniach, w których pracowały, w lokalach bez wężła sanitarnego, mieszkały po kilka osób na niewielkiej przestrzeni lub pracowały po kilkadziesiąt godzin we wszystkie dni tygodnia, bez odpoczynku⁴⁵. Ponadto nie otrzymywały wynagrodzenia lub wypłacano im tylko jego niewielką część, natomiast pieniądze, które zarabiały, były zatrzymywane przez sprawców, którzy dokonywali zakupów w imieniu ofiar. Wykryto także sprawy, kiedy sprawcy w celu dyscyplinowania ofiar przykładowo torturowali i zabijali jedną z nich na oczach pozostałych⁴⁶. Zdarzało się również, że pracujących robotników pilnowali uzbrojeni wartownicy. Sprawcy stosowali też wykorzystanie seksualne, panowie domu molestowali ofiary wykorzystywane w służbie domowej, a wspomniani wartownicy gwałcili robotnice rolne.

Oczywiście w takich sytuacjach odpowiedzialność państwa dotyczy niedopełnienia obowiązku zagwarantowania prawa do integralności psychofizycznej oraz do wolności osobistej. Prawa człowieka bowiem są wertykalnie, regulują relacje państwo – jednostka. Sprawcy jako osoby fizyczne nie są pociągani do odpowiedzialności na podstawie praw człowieka skodyfikowanych w traktatach międzynarodowych, lecz w oparciu o przepisy krajowego prawa karnego, regulującego relacje między ludźmi. Stąd państwo, aby dopełnić obowiązku wynikłego z międzynarodowych umów dotyczących prawa człowieka w odniesieniu do handlu ludźmi, musi jako minimum działań wprowadzić do kodeksu karnego zapisy o przestępczym charakterze handlu ludźmi i zacząć energicznie zwalczać ten proceder.

Niestety nawet gdy ofiara handlu ludźmi jest już poza kontrolą sprawców, nadal, jak pokazują badania, jej prawa mogą być łamane⁴⁷. Często zdarza się, że gdy zostanie uwolniona w wyniku nalotu służb migracyjnych albo policji, jest traktowana jak każdy nielegalny imigrant, zatrzymywana i

⁴⁵ *Report on activities to combat human trafficking...*, s. 1-2, 45; *Freedom denied...*, s. 12-13.

⁴⁶ *Floridaresponds to human trafficking*, Florida State University, Tallahassee 2003, s. 53-55; J. Bowe, *Nobodies: Does slavery exist in America*, „The New Yorker” 2003, 21.04., [on-line:] <http://www.newyorker.com/magazine/2003/04/21/nobodies> (dostęp: 02.02.2017); *A summary of challenges on addressing human trafficking for labour exploitation in the agricultural sector*, OSCE, Vienna 2009, s. 37.

⁴⁷ O. Castro Soto, R. Pastor Escobar (ed.), *op. cit.*, s. 69-123, 139-145; M. Valdez Valerio, S. Huda, *Trata de seres humanos, especialmente, mujeres, adolescentes, niñas y niños. Marco normativo internacional y nacional*, [w:] R. Pastor Escobar, R. Alonso Nogueira (ed.), *Explotación sexual comercial infantil: Un manual con perspectiva de genero y derechos humanos*, Editorial Ubijus–Fundación Infancia Común, México 2008, s. 210; *Freedom denied...*, s. 15.

zamykana w areszcie deportacyjnym⁴⁸, a następnie deportowana do kraju pochodzenia, gdzie już czekają na nią sprawcy, zdeterminowani, by nikt nie dowiedział się o przestępstwie i by wróciła do pracy.

Aktywiści, organizacje międzynarodowe i agencje ONZ zajmujące się prawami człowieka uważają, że najważniejszym elementem zwalczania handlu ludźmi powinno być zwiększenie przestrzegania praw człowieka⁴⁹. Najlepszą prewencją będzie zatem realizacja praw człowieka, w szczególności kobiet, dzieci i innych mniejszości. Państwa powinny również przestrzegać praw człowieka ofiar poddanych procedurze karnej lub imigracyjnej oraz udzielać im wsparcia, tak by nie zostały znowu wykorzystane.

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka wydał w 2002 r. rekomendacje określające w 11 punktach, w jaki sposób traktować prawa człowieka jako priorytet w polityce zwalczającej handel ludźmi⁵⁰. Zalecenia te dają wskazówki, w jaki sposób powinny postępować państwa, by prawa te były chronione i przestrzegane również w odniesieniu do ofiar.

Po pierwsze kraje mają dopełnić wszelkich starań, by polityka antytraffickingowa nie zagroziła prawom człowieka, w szczególności prawu do azylu i prawu do wolności poruszania. Następnie powinny podjąć wszelkie starania, by zwiększyć wykrywalność handlu ludźmi i identyfikację ofiar; w tym celu muszą prowadzić szkolenia służb oraz stworzyć wskazówki pomagające w identyfikacji. Muszą też ustanowić właściwe prawo, dostosowane do Protokołu z Palermo. Dalej powinny zagwarantować, że służby wymiaru sprawiedliwości podczas pełnienia swoich obowiązków będą szanować prawa człowieka w odniesieniu do ofiar oraz że żadne środki skierowane przeciwko handlowi ludźmi nie będą mieć negatywnych konsekwencji dla praw człowieka. Oczywiście państwa powinny zapewnić ochronę i pomoc ofiarom bezwarunkowo.

Zatem spojrzenie ekonomiczne na handel ludźmi może pomóc w tworzeniu odpowiedzi na to zjawisko, projektowaniu zarówno działań krótko-, jak i długoterminowych. Na podstawie ekonomicznego podejścia do przestępstw Holendrzy stworzyli *barrier model* jako podejście

⁴⁸ C. Zimmerman, *op. cit.*, s. 71-80; E. Pearson, *Australia*, [w:] *Collateral damage...*, s. 38, 34; R. Kapur, *India*, [w:] *Collateral damage...*, s. 122, 135.

⁴⁹ E. Pearson, *Handel ludźmi a prawa człowieka. Nowe rozumienie ochrony ofiary*, Anti-Slavery International, Warszawa 2002; M. Dottridge, *Introduction*, [w:] *Collateral damage...*, s. 6-8, 13-24; *Publiczne oświadczenie odnośnie prac na konwencję Rady Europy o działaniach przeciwko handlowi ludźmi*, Amnesty International, Anti-Slavery International, La Strada International, Terre des hommes, 2005, [on-line:] <http://lastradainternational.org/lsidocs/3%20Public%20Statement%20by%20AI%20and%20ASI.pdf> (dostęp: 06.01.2011).

⁵⁰ Dokument można skonsultować na stronie Biura Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka przy ONZ, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf> (dostęp: 06.01.2011).

strategiczne do zwalczania przestępstw, które wynikają z ekonomicznej motywacji sprawcy⁵¹. W jego ramach określa się następujące obszary: wejście na terytorium (droga lądowa, morska powietrzna), zakwaterowanie/przebywanie ofiar i/lub sprawców (dzielnice, gdzie mieszkają imigranci, gdzie uprawiana jest prostytutka), tożsamość (fałszywe dokumenty, fałszywe wizy), miejsce pracy, zarządzanie finansami. Na każdym z tych pól różne organa państwa (wymiar sprawiedliwości, imigracyjne, straż graniczna, służby społeczne) mogą postawić typowe dla siebie bariery, które odnoszą się do sprawców i nielegalnych aktywności typowych dla każdego z obszarów działania.

Inne podejście do *market reduction approach* stosuje się w Wielkiej Brytanii w odniesieniu do przestępstw majątkowych⁵². Wymaga ono systematycznego gromadzenia i analizy danych dotyczących nielegalnych rynków (identyfikujących podmioty, działania, miejsca, w których dochodzi do aktywności, czas, sposób, motywacje sprawców). Dzięki takiej analizie odkrywa się tendencje rynkowe i można oddziaływać na rynek poprzez zwiększanie ryzyka handlu.

Amerykańska polityka przeciwko handlowi ludźmi – geneza i konsolidacja.

Amerykańska polityka federalna w tym momencie opiera się na następujących aktach prawnych:

Trafficking Victims Protection Act z 2000 r.

Trafficking Victims Protection Reauthorization Act z 2003 r.

Trafficking Victims Protection Reauthorization Act z 2005 r.

Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2008 r.

Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2013 r.

Trafficking Survivors Relief Act z 2017 r.

End Banking for Human trafficking act z 2018 r.

Współczesny system wymierzony przeciwko temu przestępstwu powstawał za rządów czterech prezydentów: Billa Clintona, George W. Busha, Baracka Obamy i Donalda Trumpa, oni i ich administracje odcisnęli piętno na treści przyjętych legislacji; kolejne ustawy dostawały zawsze

⁵¹ A. Aronowitz, G. Theuremann, E. Tyurykanova, *op. cit.*, s. 75-76.

⁵² *Ibidem*, s. 74.

bipartyjne poparcie w Kongresie, co więcej spotykały się one również z nietypowym konsensusem środowisk feministycznych, liberalnych i religijnych, prawicowych.

Okres 1997-2003 to początki nowoczesnego podejścia do starego jak świat problemu niewolnictwa i handlu niewolnikami w Stanach Zjednoczonych, z kolei lata 2004-2018 to czas konsolidacja i uzupełnianie luk w pierwotnych aktach prawnych, które zostały ujawnione podczas wdrażania tychże ustaw. W latach 2000-2008 ukonstytuowały się ramy instytucjonalne systemu federalnego przeciwko handlowi ludźmi– dookreślono role poszczególnych służb, wypracowano mechanizmy koordynacji współpracy międzyresortowej, wdrożono programy federalne. Wszystkie władze, wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza, wzięły udział w powstawaniu nowego reżimu. Niniejszy podrozdział poświęcono opisaniu procesu wyłaniania się amerykańskiej polityki przeciwko handlowi ludźmi w wyniku interakcji szeregu podmiotów władzy federalnej, ze szczególnym uwzględnieniem czynników międzynarodowych, w tym meksykańskich.

Kontekst powstania i konsolidacji polityki przeciwko handlowi ludźmi.

Z perspektywy czasu można dostrzec, że okres prezydentury Williama Clintona i Georga'a W. Busha przyniósł wiele okoliczności, które zbudowały *momentum* dla najważniejszych decyzji dotyczących amerykańskiego podejścia do problemu handlu ludźmi oraz które nadały kształt amerykańskiej polityce w zakresie zwalczania ludźmi tego procederu. Warto o nich wspomnieć, gdyż pozwalają zrozumieć klimat, w jakim powstały podstawowe akty prawne dotyczące handlu ludźmi i w jakim dokonywano ich interpretacji i implementacji.

Prezydent William Clinton podjął dwie decyzje nadające kontekst późniejszym posunięciom jego administracji w zakresie zwalczania handlu ludźmi. Pierwsza z nich manifestuje się w *Presidentialdirective PDD 42*, wydanej w październiku 1995 r., która nazywa zorganizowaną przestępczość międzynarodową zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego⁵³. W 1998 r. kilka inicjatyw administracji Clintona odnosiło się bezpośrednio do tego zagrożenia: wydanie *Nationalsecuritystrategy for the United States* w 1996 r. i *International*

⁵³ P. Andreas, E. Nadelman, *op. cit.*, s. 157-159; *International crime control: Sustained executive-level coordination of federal response needed*, GAO, Washington 2001, s. 20-23; tekst dyrektywy na stronie Federation of American Scientists: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd42.htm> (dostęp: 07.01.2011); opis wysiłków administracji prezydenta Billa Clintona: <http://clinton5.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/nsc-24.html> (dostęp: 07.01.2011).

organizedcrimecontrolstrategy w 1998 r. oraz przyjęcie International Crime Control Act z 1998 r.⁵⁴ W następstwie wydania tych aktów powstała Intergancy Working Group on International Organized Crime, która przygotowała i w 2000 r. wydała *International crime threat assessment*. Dokumenty te zawierają odniesienia do handlu ludźmi w zestawieniu z przemytem ludzi jako formy działalności transnarodowych organizacji przestępczych⁵⁵.

Administracja prezydenta Clintona, oprócz działań o zasięgu wewnętrznym, była aktywna na forach międzynarodowych, m.in. ONZ i G8, starając się wypracować mechanizmy nowoczesnej współpracy przeciwko zorganizowanej przestępczości⁵⁶. Obie te platformy dialogu multilateralnego (ONZ i G8) posłużyły do wypracowania pod koniec lat 90. XX w. jednych z najważniejszych dokumentów określających standardy polityki przeciwko zorganizowanej przestępczości, w tym w szczególności dotyczących handlu ludźmi i przemytu migrantów.

Mowa tu o aktach przyjętych przez G8 w 1998 r.: *Guiding principles and plan of action to combat the smuggling of and trafficking in human beings* i rekomendacjach na transnarodową przestępczość oraz Konwencji o Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej i dwóch uzupełniających ją protokołach dotyczących handlu ludźmi i przemytacie migrantów⁵⁷.

Inną problematyką, którą zainteresował się prezydent Clinton w sposób szczególny, a która ma znaczenie w odniesieniu do polityki antytraffickingowej, jest sytuacja kobiet i dziewczynek w USA i na świecie. W sierpniu 1995 r., tuż przed IV Światową Konferencją w sprawie Kobiet w Pekinie prezydent Clinton powołał do życia Interagency Council on Women, której honorową przewodniczącą została Hillary Clinton, przewodniczącą sekretarz stanu Madeleine Albright, a dyrektorką Theresa Loar⁵⁸.

⁵⁴ *International crime control...*, s. 22-23; *International organized crime control strategy*, [on-line:] <http://clinton4.nara.gov/media/pdf/iccs.pdf> (dostęp: 07.01.2011); International Crime Control Act of 1998, [on-line:] <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-105s2303is/pdf/BILLS-105s2303is.pdf> (dostęp: 07.01.2011).

⁵⁵ Handel kobietami i dziećmi jest wspomniany w: *International crime threat assessment*, s. 25-28, [on-line:] http://www.foia.cia.gov/docs/DOC_0000497956/DOC_0000497956.pdf (dostęp: 07.01.2011); *International organized crime control strategy...*, s. 3, 8, 23, 36.

⁵⁶ D. McClean, *op. cit.*, s. 7, 11, 18-21, 310; A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 16-29.

⁵⁷ W ramach procesu G8 odbył się szereg konferencji poświęconych zorganizowanej przestępczości, m.in.: 1994 r., szczyt w Neapolu: współpraca przeciwko zorganizowanej przestępczości i praniu brudnych pieniędzy; 1996 r., szczyt w Lyonie: utworzenie Lyon Group-Senior Experts on transnational organized crime; w kwietniu 1996 r. Lyon Group wydaje pierwsze rekomendacje o zwalczaniu zorganizowanej przestępczości i wypracowuje Guiding Principles and Plan of Action to Combat the Smuggling of and Trafficking in Human Beings; 1997 r., Denver Summit; 1998 r., szczyt w Birmingham: przyjęcie Guiding Principles and Plan of Action to Combat the Smuggling of and Trafficking in Human Beings; 1999 r., szczyt w Moskwie: Ministerial Conference of the G-8 Countries on Combating Transnational Organized Crime; źródło informacji: http://www.canadainternational.gc.ca/g8/ministerials-ministerielles/2002/transnational_crime-criminalite_transnationale.aspx?lang=eng; <http://www.g8.utoronto.ca/crime/40pts.htm> (dostęp: 07.01.2011).

⁵⁸ Źródłem informacji jest strona President's Interagency Council on Women; członkowie:

Zadaniem Interagency Council on Women było dopilnowanie by dokumenty przyjęte w Pekinie (tzw. Pekijska Deklaracja i Platforma Działania) były implementowane w USA i na świecie. Jednym z postulatów pekińskich było zwalczanie przemocy wobec kobiet, m.in. handlu kobietami i przymusowej prostytucji. Zagadnienie to stało się priorytetowym problemem w działaniach Interagency Council on Women w następnych latach⁵⁹. W 2000 r. opublikowała ona raport, podsumowujący pięć zmian w polityce federalnej, służących poprawie sytuacji kobiet i dziewczynek pt. *America's Commitment: Women 2000*⁶⁰. Podczas rządów prezydenta Clintona, zwłaszcza za jego drugiej kadencji, podjęto kroki legislacyjne (np. Violence Against Women Act z 1994 i z 2000 r.), przekazano znaczne środki finansowe (np. programy grantowe Departamentu Stanu, Departamentu Zdrowia i Pomocy Społecznej, Departamentu Pracy), przeprowadzono kampanie informacyjne (np. Departamentu Zdrowia i Pomocy Społecznej, *Girl Power!*), stworzono nowe instytucje i programy odpowiedzialne za polepszenie losu kobiet i dziewczynek w USA i za granicą (np. Office of the Senior Coordinator for International Women's Issues, Female Genital Mutilation Interagency Working Group, National Centers of Excellence in Women's Health, National Breast and Cervical Cancer Early Detection Program, Deputy Assistant Secretary for Women's Health).

Podczas prezydentury George'a W. Busha dwie okoliczności w sposób szczególny wpłynęły na stanowisko jego administracji wobec problemu handlu ludźmi: po pierwsze podejście prezydenta do wiary, religii i organizacji społecznych wywodzących się z różnych Kościołów i denominacji religijnych, po drugie zaś atak terrorystyczny z września 2001 r., a przede wszystkim reakcja na niego. Bush, wielokrotnie odwołując się do moralności w kontekście zasad etycznych wynikających z chrześcijaństwa, definiował cele USA w odniesieniu do podziału świata, ludzi i spraw na te, którym można przypisać pozytywną bądź negatywną wartość moralną. Oprócz sfery deklaratywnej jego poglądy manifestowały się m.in. w wydaniu szeregu rozporządzeń wykonawczych (*executive orders*) sankcjonujących finansowanie z federalnego budżetu organizacji religijnych⁶¹. W styczniu 2001 r.

<http://1997-2001.state.gov/www/picw/members.html> (dostęp: 07.01.2011); prezentacja działalności <http://1997-2001.state.gov/www/picw/index.html> (dostęp: 07.01.2011).

⁵⁹Strona President's Interagency Council on Women, poświęcona handlowi kobietami i dziewczynkami: <http://1997-2001.state.gov/www/picw/trafficking/index.html> (dostęp: 07.01.2011); o udziale PICW w kształtowaniu polityki przeciwko handlowi ludźmi pisze B. A. Stolz, *Educating policymakers and setting the criminal justice policymaking agenda: Interest groups and the „Victims of Trafficking Protection Act of 2000”*, „Criminal Justice” 2005, 5, 4, s. 413-414.

⁶⁰ Tekst dokumentu *America's Commitment: Women 2000*, [on-line:] <http://secretary.state.gov/www/picw/2000commitment/> (dostęp: 25.03.2017).

⁶¹ Już podczas prezydentury Clintona otwarto niektóre programy federalne dla organizacji religijnych na podstawie decyzji Kongresu o tzw. *charitable choice*, który pozwala władzom federalnym na zawieranie kontraktów z religijnymi

stworzył na mocy rozporządzenia wykonawczego nr 13199 *White House Office of faithbased and community organizations*⁶². Te decyzje prezydenta Busha przełamały zasadę separacji państwa i religii oraz dały jego administracji sygnał, by w momencie przyznawania środków federalnych na usługi publiczne brano pod uwagę organizacje religijne. Ponadto kolejnym posunięciem Busha było włączenie osób wywodzących się ze środowisk religijnych do prezydenckiego aparatu administracyjnego. Taka polityka przełożyła się na prezydenckie zaangażowanie się w sprawę zwalczania handlu ludźmi oraz na decyzję o poświęceniu większej uwagi temu problemowi i przeznaczaniu dodatkowych środków na rzecz programu Globalnej Inicjatywy Zwalczania Handlu Ludźmi⁶³. Bush również preferował organizacje religijne, jako bardziej godne zaufania i wspierające go politycznie, dlatego też to one dostały granty na krajowe i międzynarodowe programy skierowane przeciwko handlowi ludźmi. Jego urzędnicy, odpowiedzialni za politykę antytraffickingową, byli konserwatystami, których bardziej interesowało zwalczanie handlu ludźmi dla celów wykorzystania seksualnego niż inne formy wykorzystania⁶⁴, stąd dotacje amerykańskie były przede wszystkim nastawione na zwalczanie handlu ludźmi w celach wykorzystania seksualnego

To pozytywne podejście ze strony administracji George'a W. Busha do obecności religii w sferze publicznej wpisywało się w szerszy trend. W 1998 r. Kongres USA przyjął *International Religious Freedom Act*, ustawę, której schemat wydaje się być wzorem dla podstawowej ustawy o handlu ludźmi *Trafficking Victims Protection Act 2000*⁶⁵. Głównym inspiratorem *International*

organizacjami; *Faith-based and community initiative: Improvements in monitoring grantees and measuring performance could enhance accountability*, GAO, Washington 2006, s. 10-11.

⁶²*Ibidem*.

⁶³ E. B. Skinner, *A crime so monstrous: Face-to-face with modern-day slavery*, Free Press, New York–London–Toronto–Sydney 2008, s. 105-115; R. Weitzer, *The social construction of sex trafficking: Ideology and institutionalization of a moral crusade*, „*Politics Society*” 2007, 35, 3, s. 448-449; B. A. Stolz, *Interpreting the U.S. human trafficking debate through the lens of symbolic politics*, „*Law & Policy*” 2007, 29, 3, s. 317-320; M. Ditmore, *Morality in new policies addressing trafficking and sex work*, [on-line:] http://www.iwpr.org/pdf/Ditmore_Melissa.pdf (dostęp: 07.01.2011).

⁶⁴ Poglądy konserwatywnej koalicji można poznać na zorganizowanej przez Hudson Institute konferencji *The profits of pimping: economics of sex trafficking*, [on-line:] http://fora.tv/2008/07/10/The_Profits_of_Pimping_Economics_of_Sex_Trafficking (dostęp: 07.01.2011); o działaniach konserwatystów oprócz E. B. Skinnera (*op. cit.*), piszą: J. Shaw Crouse, *Commentary*, „*The Washington Times*” 2008, 16.12., [on-line:] <http://www.washingtontimes.com/news/2008/dec/16/a-block-to-human-trafficking/?page=1> (dostęp: 08.01.2011); D. M. Hughes, *Combating sex trafficking: A perpetrator-focused approach*, s. 31-52, [on-line:] <http://www.salesians-un.org/pdf/Resources/Trafficking-Combating-PerpetratorFocusedApproach-D.Hughes.pdf> (dostęp: 08.01.2011); o lobbingu Concerned Women for America za TVPRA 2008 można przeczytać w oświadczeniu J. Crouse'a na stronie CWA: <http://www.cwfa.org/articledisplay.asp?id=16255&department=BLI&categoryid=commentary&subcategoryid=blitraf> (dostęp: 08.01.2011); A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 107-109.

⁶⁵ Teksty obu ustaw można porównać na stronie Departamentu Stanu: <http://www.state.gov/documents/organization/2297.pdf> i <http://www.state.gov/g/tip/laws/61124.htm> (dostęp: 08.01.2011).

ReligiousFreedomAct, był Michael Horowitz, twórca koalicji dla przyjęcia ustawy o handlu ludźmi⁶⁶. Sieci znajomości i zależności, które narodziły się w 1996 r., kiedy lobbowano za ustawą o wolności religijnej, zostały wykorzystane od 1998 r. do kształtowania polityki przeciwko handlowi ludźmi⁶⁷.

Zamach z 11 września 2001 r. sprawił, że większość uwagi, energii i środków finansowych została przekazana na zwalczanie terroryzmu i uszczelnianie granic, następnie zaś na wojny w Afganistanie i Iraku. Jedną z konsekwencji zamachów na World Trade Center w wymiarze instytucjonalnym było powstanie Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Department of Homeland Security, DHS), na podstawie rozporządzenia wykonawczego EO 13228z 8 października 2001 r.⁶⁸ W listopadzie 2002 r. przyjęto Homeland Security Act⁶⁹, który stanowił uzupełnienie podstawy prawnej dla DHS. W marcu 2003 r. DHS wchłonęło Immigration and Naturalization Services (INS), które do tej pory znajdowały się w strukturze Departamentu Sprawiedliwości, a z ich agentów i struktur utworzyło dwie instytucje: Immigration and Customs Enforcement (służby odpowiedzialne za śledztwa) i United States Citizenship and Immigration Services (USCIS) (odpowiedzialne za wdrażanie polityki migracyjnej i pracę z migrantami)⁷⁰. Konsekwencją, jaką miał zamach z 11 września dla polityki zwalczającej handel ludźmi, to w bezpośrednim okresie po ataku fakt, że służby policyjne i prokuratorzy federalni byli pochłonięci wewnętrzną ewaluacją, śledztwami związanymi przeciwko sprawcom zamachów i reorganizacją wewnętrzną. W dalszej perspektywie nowe instytucje – ICE i USCIS – przejęły na siebie obowiązki prowadzenia śledztw przeciwko handlarzom ludźmi (ICE) i przyznawania wizy T (USCIS) ofiarom.

Innym istotnym czynnikiem wpływającym na postawę Amerykanów wobec handlu ludźmi jest ich kultura, przywiązanie do wartości, jaką jest wolność, prawnie chroniona przez Kartą Praw Stanów Zjednoczonych Bill of Rights (pierwsze dziesięć poprawek do Konstytucji Stanów Zjednoczonych) oraz uważana za prawo przyrodzone człowieka, jak głosi Deklaracja Niepodległości. Ponieważ niewolnictwo zostało zakazane w 1865 r. w XIII poprawce do Konstytucji, dla większości Amerykanów instytucja ta zatem przynależy do odległej przeszłości. Dlatego też gdy media zaczęły informować w latach 90. XX w. o handlu ludźmi, wzbudziły szok i mobilizację społeczną, w szczególności wśród organizacji praw

⁶⁶E. B. Skinner, *op. cit.*, s. 49-54, 58-61, 106-115.

⁶⁷*Ibidem*. Píše o tym też B. A. Stolz, *Educating policymakers...*, s. 418-424.

⁶⁸ Zob. <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/2001-wbush.html#13228> (dostęp: 08.01.2011); P. Andreas, E. Nadelmann, *op. cit.*, s. 189-192; M. Naím, *op. cit.*, s. 175-177; włączenie w system instytucjonalny antytraffickingowy nastąpiło w TVPRA 2005, § 104; w praktyce włączenie nastąpiło w roku fiskalnym 2003. Zob. *Assessment of U.S. activities... FY 2003*, s. 3, 4, 7-11, 17, 21.

⁶⁹ Zob. <https://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002> (dostęp: 25.03.2017).

⁷⁰ Strukturę departamentu prezentuje strona DHS: http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0644.shtm (dostęp: 08.01.2011).

człowieka i organizacji kobiecych oraz religijnych. Następnie zaktywizowały polityków, by wymusić jakąś odpowiedź na zjawisko sprzeczne z amerykańskimi ideałami i Konstytucją. Odwołanie do tych wartości jest motorem działań Amerykanów przeciwko handlowi ludźmi. Powołanie się na fundamenty amerykańskiej cywilizacji znalazło się w preambule do ustawy o handlu ludźmi (TraffickingVictimsProtectionAct z 2000 r.) oraz w wielu wystąpieniach urzędników wysokiego szczebla⁷¹.

W latach 1997-1999 reakcje amerykańskich władz były skupione przede wszystkim na zagranicy. Administracja prezydenta Clintona nawiązywała współpracę z organizacjami międzynarodowymi (Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji [IOM], Unia Europejska [UE], Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie [Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE], Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej [Association of South-East Asian Nations, ASEAN]) i rządami innych państw, oferując wsparcie techniczne i finansowe na działania przeciwko handlowi ludźmi (zob. tabela X)⁷². Zaangażowane wówczas w te pierwsze wysiłki były następujące jednostki administracji federalnej:

- Prezydencka Rada ds. Kobiet,
- w Departamencie Stanu Biuro ds. Ludności, Uchodźców i Migracji (Bureau of Population, Refugees and Migration), Biuro ds. Narkotyków i Wymiaru Sprawiedliwości (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement), Agencja Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United States Agency for International Development),
- oraz Departament Sprawiedliwości⁷³.

⁷¹Pkt 22 Preambuły TVPA 2000: *One of the founding documents of the United States, the Declaration of Independence, recognizes the inherent dignity and worth of all people. It states that all men are created equal and that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights. The right to be free from slavery and involuntary servitude is among those unalienable rights. Acknowledging this fact, the United States outlawed slavery and involuntary servitude in 1865, recognizing them as evil institutions that must be abolished. Current practices of sexual slavery and trafficking of women and children are similarly abhorrent to the principles upon which the United States was founded;* wstęp do NSPD 22: *Trafficking in persons is a transnational threat, involves grave violations of human rights, and is an affront to human dignity and the principles for which this country stands.* Przykładowe wystąpienie urzędnika wysokiego szczebla: prezentacja TIP report w 2007 r. przez sekretarz stanu Condoleezę Rice, [on-line:] <http://www.c-spanvideo.org/program/PersonsRep> (dostęp: 08.01.2011).

⁷²*Violence against women*, [w:] *America's Commitment 2000...*; przesłuchanie na komisji: oświadczenia Theresy Loar i Harolda Hongju Koha z dnia 14.09.1999 przed podkomisją ds. międzynarodowych operacji i praw człowieka w Izbie Reprezentantów: *Trafficking in women and children in the international sex trade*; oświadczenie Franka E. Loya i innych przedstawicieli DOS przed podkomisją ds. Bliskiego Wschodu i Azji Południowej w Senacie w dniu 22.02.2000 podczas przesłuchania *International trafficking in women and children*.

⁷³*Violence against women...*

| |
|--|
| Tabela X. Kraje, w których w latach 1997-2000 przeprowadzono projekty przy wsparciu finansowym lub technicznym rządu USA⁷⁴ |
|--|

| |
|--|
| Rosja, Ukraina, Bośnia i Hercegowina, Tajlandia, Kambodża, Wietnam, Laos, Nepal, Turkmenistan, Azerbajdżan, Kirgistan, Mołdawia, Uzbekistan, Czechy, Albania, Bułgaria, Włochy, Izrael |
|--|

Źródło: *Violenceagainstwomen...*

W marcu 1998 r. prezydent Clinton wydał *Executive memorandum*⁷⁵, w którym nakazał Sekretarzowi Stanu, Prokuratorowi Generalnemu oraz Prezydenckiej Radzie ds. Kobiet przygotowanie działań służących prewencji handlu kobietami i dziećmi, ściganiu i karaniu handlarzy, wsparciu i ochronie ofiar, współpracy międzynarodowej oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi⁷⁶. Już w tym pierwszym dokumencie wskazane są podstawy amerykańskiej polityki przeciwko handlowi ludźmi, określone w skrócie przez prezydenta Clintona jako „3 Ps”: *prevention, prosecution, protection* (prewencja, ściganie i zwalczanie, ochrona ofiar) oraz położony nacisk na międzynarodowe wysiłki, a także na współpracę sektorów rządowego i pozarządowego.

W kwietniu 1998 r. delegacja USA na sesji Komisji ONZ „Crimeprevention and criminaljustice” (prewencji przestępczości i wymiaru sprawiedliwości) zgłosiła projekt rezolucji zakładającej negocjacje protokołu o handlu kobietami i dziećmi uzupełniającego Konwencję o Transnarodowej Przestępczości Zorganizowanej. Rezolucja ta została przyjęta i w styczniu 2009 r. rozpoczęły się negocjacje; wtedy też USA i Argentyna przedłożyły swoje projekty⁷⁷. W ostateczności jako podstawę do dalszych prac negocjatorzy wybrali projekt amerykański. USA reprezentowała delegacja składająca się z przedstawicieli Departamentu Sprawiedliwości i Biuro ds. Narkotyków i Wymiaru Sprawiedliwości (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement, INL)⁷⁸. Protokół o

⁷⁴*Ibidem*.

⁷⁵*Executive memorandum*, [on-line:] <http://1997-2001.state.gov/www/picw/trafficking/steps.htm> (dostęp: 08.01.2011).

⁷⁶ D. McClean, *op. cit.*, s. 7, 11, 18-21; A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 19-29; więcej informacji na stronie PICW: <http://1997-2001.state.gov/www/picw/2000commitment/violence.html> (dostęp: 25.03.2017).

⁷⁷ D. McClean, *op. cit.*, s. 7, 11, 18-21; A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 19-29; więcej informacji na stronie PICW: <http://1997-2001.state.gov/www/picw/2000commitment/violence.html> (dostęp: 25.03.2017).

⁷⁸ Zob. <http://1997-2001.state.gov/www/picw/2000commitment/violence.html> (dostęp: 25.03.2017); A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 7-8.

zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi został przyjęty przez Zgromadzenie ONZ w listopadzie 2000 r. (czyli zaraz po przyjęciu ustawy o handlu ludźmi w USA), delegacja Stanów Zjednoczonych podpisała go 13 grudnia 2000 r., ratyfikacja zaś nastąpiła dopiero 3 listopada 2005 r.⁷⁹

We wrześniu 1998 Biuro ds. Narkotyków i Wymiaru Sprawiedliwości zawarło z Uniwersytetem Harvarda porozumienie, w ramach którego sfinansowało projekt badawczy realizowany przez Protection Project, którym kierowała dr Laura Lederer⁸⁰. Rezultatami tego przedsięwzięcia były: baza danych zawierająca przegląd ustawodawstwa wykorzystywanego w ściganiu handlu ludźmi, przymusowej prostytucji, wykorzystywania seksualnego dzieci oraz projekt ustawy o handlu ludźmi. Laura Lederer stała się z czasem czołowym ekspertem ds. handlu ludźmi, a w latach 2001-2009 pracowała w Office to Combat and Monitor Trafficking in Persons (Biuro ds. Zwalczania i Monitrowania Handlu Ludźmi) jako starszy doradca na temat handlu ludźmi (*deputy senior advisor on trafficking in persons*)⁸¹.

W tym samym czasie, pod koniec 1997 r., na łamach prasy amerykańskiej opisywano sprawy rodzin PaolettiLemus i Cadena-Sosa, handel ludźmi stał się więc dla Amerykanów, którzy do tej pory znali go z opowieści o tajlandzkich domach publicznych czy Ukrainkach wywożonych do niemieckich domów publicznych, jeszcze bardziej realny⁸². Ujawnienie tych dwóch spraw dało legislatorom istotny impuls

⁷⁹ Zob. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html> (dostęp: 07.01.2011).

⁸⁰ Zob. <http://1997-2001.state.gov/www/picw/2000commitment/violence.html> (dostęp: 07.01.2011).

⁸¹ Laura Lederer była ekspertem podczas prac nad TVPA 2000, potem została mianowana na *deputy senior advisor on humantrafficking* w strukturze DOS-G/TIP, źródło: wywiad autorki z Laurą Lederer (21.11.2008); oświadczenia Lederer na komisjach kongresowych: przesłuchanie *International trafficking in women and children* z dnia 04.04.2000 w Senacie i przesłuchanie *Trafficking of women and children in the international sex trade* z dnia 14.09.1999 w Izbie Reprezentantów; oświadczenie ambasadora Pauli Dobriansky: przesłuchanie *Implementation of the TraffickingVictimsProtectionAct* z dnia 29.11.2001 w Izbie Reprezentantów.

⁸² M. Navarro, *Group forced illegal aliens into prostitution*, „The New York Times” 1998, 24.04., [on-line:] <http://www.nytimes.com/1998/04/24/us/group-forced-illegal-aliens-into-prostitution-us-says.html> (dostęp: 25.03.2017); D. Sontag, *Poor and deaf from Mexico betrayed in their dreams*, „The New York Times” 1997, 25.07., [on-line:] <http://www.nytimes.com/1997/07/25/nyregion/poor-and-deaf-from-mexico-betrayed-in-their-dreams.html> (dostęp: 25.03.2017); wcześniejsze artykuły mówiły o handlu ludźmi w innych regionach świata: M. Simons, *East Europeans duped into West's sex trade*, „The New York Times” 1993, 09.06., [on-line:] <http://www.nytimes.com/1993/06/09/world/east-europeans-duped-into-west-s-sex-trade.html?pagewanted=all> (dostęp: 25.03.2017); M. Specter, *Contraband women: A special report: Traffickers' new cargo: Naïve Slavic women*, „The New York Times” 1998, 11.01., [on-line:] <http://www.nytimes.com/1998/01/11/world/contraband-women-a-special-report-traffickers-new-cargo-naive-slavic-women.html> (dostęp: 25.03.2017); M. O'Connor, *Victims forced to dance nude at clubs*, „Chicago Tribune” 1998, 11.09., [on-line:] http://articles.chicagotribune.com/1998-09-11/news/9809110402_1_charges-threatened-russian (dostęp: 25.03.2017); takie myślenie reprezentowane jest w wypowiedzi senatora Wellstone'a o sprawie Paoletti Lemus, przytacza ją podczas dyskusji w ramach przesłuchania na podkomisji ds. Bliskiego Wschodu i Azji Południowej Senatu, w dniu 22.02.2000, zapis przesłuchania, [on-line:] <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-106shrg63986/pdf/CHRG-106shrg63986.pdf> (dostęp: 25.03.2017) podczas tego samego przesłuchania zeznawała ofiara rodziny Cadena-Sosa (s. 26-27); o sprawie PaolettiLemus wspomina też Harold HongjuKoh na przesłuchaniu z dnia 14.09.1999 przed podkomisją ds.

do prac na nowym prawem, które zniwelowałyby słabości dotychczasowego, obnażone przez śledztwa przeciwko PaolettiLemus i Cadena-Sosa. W wyniku doświadczeń z postępowania przeciwko rodzinie PaolettiLemus prokurator generalna Janet Reno powołała do życia w kwietniu 1998 NationalWorkerExploitationTask Force w CivilRightsDivision (CRD) w Department of Justice, który to uruchomił telefon do składania skarg przez ofiary handlu i wykorzystania⁸³.

W 1997 r. po raz pierwszy zabrali głos w sprawie handlu ludźmi kongresmeni. W lipcu wysunięto w Izbie Reprezentantów projekt rezolucji, wyrażającej zainteresowanie handlem kobietami i dziećmi w Tajlandii oraz w Birmie⁸⁴.

W marcu 1998 r. senator Paul Wellstone zaproponował rezolucję wzywającą inne państwa do przyjęcia integralnych ustaw dotyczących handlu ludźmi, a członkini Izby Reprezentantów Louise McIntoshSlaughter poprosiła rząd, by przedstawił sprawozdanie z dotychczasowych działań w tej materii⁸⁵.

W 1999 r. rozpoczęły się prace nad ustawą dotyczącą handlu ludźmi. Administracja podczas spotkań z poszczególnymi kongresmenami promowała swój projekt, jak również prezentowała swój punkt widzenia na posiedzeniach poszczególnych komisji⁸⁶. W marcu 1999 r. senator Wellstone przedstawił swój projekt *International trafficking of women and children victim act* na przesłuchaniu przed Committee on Foreign Relations, zaś w kwietniu 1999 r. członek Izby Reprezentantów Christopher H. Smith przedstawił swoją propozycję *Freedom from sexual trafficking act* przed Committee on International Relations⁸⁷. We wrześniu 1999 r. w Komisji ds

operacji międzynarodowych i praw człowieka w Izbie Reprezentantów; taki obraz jest też przedstawiony w raporcie A. O'Neill Richard, *International trafficking in women to the United States: A contemporary manifestation of slavery and organized crime*, CIA, Washington 1999, s. V-VIII, 1, 3, 9, 11-12; A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 4-11; E. B. Skinner, *op. cit.*, s. 51.

⁸³M. Navarro, *op. cit.*

⁸⁴ Uchwała *H. Con. Res 114*, *Expressing the sense of the Congress concerning the worldwide trafficking of women and girls...*, 10.07.1997, [on-line:] <http://origin.www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-106hconres114ih/pdf/BILLS-106hconres114ih.pdf> (dostęp: 25.03.2017).

⁸⁵ A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 14-15; teksty rezolucji na stronach: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-105hconres239ih/pdf/BILLS-105hconres239ih.pdf> (dostęp: 08.01.2011); <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-105sconres82is/pdf/BILLS-105sconres82is.pdf> (dostęp: 08.01.2011).

⁸⁶ Dokument *Model anti-trafficking legislation* sporządzony przez Administrację Clintona można znaleźć na stronie <http://1997-2001.state.gov/www/picw/trafficking/usgmodel.htm> (dostęp: 25.03.2017); wystąpienia urzędników podczas przesłuchań: *Trafficking of women and children in the international sex trade* z dnia 14.09.1999, podkomisja ds. międzynarodowych operacji i praw człowieka w Izbie Reprezentantów; *International trafficking in women and children* z dnia 22.02.2000, podkomisja ds. Bliskiego Wschodu i Azji Południowej w Senacie; B. A. Stolz, *Educating policymakers...*, s. 416.

⁸⁷ A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 32-35; B. A. Stolz, *Interpreting the U.S. human trafficking debate...*, s. 318; eadem, *Educating policymakers...*, s. 415-416; teksty projektów: projekt z marca 1999 senatora Wellstone'a <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-106s600is/pdf/BILLS-106s600is.pdf> (dostęp: 25.03.2017); projekt przedstawiony

Stosunków Międzynarodowych Izby Reprezentatów (Committee on International Relations, House of Representatives), odbyło się przesłuchanie „Trafficking of women and children in the international sex trade”, na którym zeznawali m.in. dr Laura Lederer, dyrektor Prezydenckiej Rady Międzyresortowej ds. Kobiet (President’s Interagency Council on Women, PICW) Theresa Loar, dyrektor International Justice Mission Gary A. Haugan, Harold Hongju Koh i osoba, która przeżyła doświadczenie handlu kobietami w Indiach⁸⁸.

Pod koniec 1999 r. został opublikowany powszechny raport, wydany pod patronatem CIA, *International trafficking in women to the United States: A contemporary manifestation of slavery and organized crime* autorstwa Amy O’Neill Richard⁸⁹. Twierdziła ona, że od 700 tys. do 2 mln kobiet i dzieci rocznie pada ofiarą handlu ludźmi na świecie, a od 45 tys. do 50 tys. w USA⁹⁰. Te szokujące i zarazem przerażające liczby stały się podstawą do rozważań, z jak poważnym zjawiskiem mamy do czynienia.

W kolejnych latach pojawiły się następne inicjatywy ustawodawcze. W kwietniu 2000 r. senatorzy Paul Wellstone, Sam Brownback i Diane Feinstein przedstawili nową propozycję, nazwaną *Trafficking victims protection act*. Była ona wyrazem kompromisu pomiędzy tymi, którzy chcieli, by zakaz dotyczył tylko handlu ludźmi do prostytucji, i tymi, według których ustawa powinna mieć szersze zastosowanie⁹¹.

W lutym i kwietniu 2000 r. odbyły się dwa przesłuchania w Committee on Foreign Relations, na których zeznawali m.in. Theresa Loar, Laura Lederer, Gary A. Haugan, Frank E. Loy z Departamentu Stanu (Department of State, DOS), Harold Hongju Koh z DOS, Wendy Chamberlin z DOS, Regan E. Ralph z organizacji Human Rights Watch (HRW), Ruchira Gupta (reżyser filmu *The selling of innocents* o handlu dziewczynkami w Indiach), Meksykanka, która była ofiarą handlu ludźmi w USA, Virginia P.

przez Slaughter <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-106hr1238ih/pdf/BILLS-106hr1238ih.pdf> (dostęp: 25.03.2017); projekt Smitha <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-106hr1356ih/pdf/BILLS-106hr1356ih.pdf> (dostęp: 08.01.2011). Zob. też http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_house_hearings&docid=f:63274.pdf (dostęp: 08.01.2011).

⁸⁸ Zob. http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_house_hearings&docid=f:63274.pdf (dostęp: 08.01.2011).

⁸⁹ A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 32-33; raport A. O’Neill Richard można znaleźć na stronie CIA: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/trafficking.pdf> (dostęp: 08.01.2011); zob. też *Human trafficking: Better data, strategy, and reporting needed to enhance U.S. Antitrafficking efforts abroad*, GAO, Washington 2006, s. 10-11.

⁹⁰ A. O’Neill Richard, *op. cit.*, s. 3.

⁹¹ Tekst projektu na stronie GPO: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-106s2414is/pdf/BILLS-106s2414is.pdf> (dostęp: 08.01.2011).

Coto, z organizacji Florida Immigrant Advocacy Center, Natalia Khodyreva z organizacji Angel Coalition z Rosji, William R. Yeomans z Civil Rights Division⁹².

W USA, tak jak podczas negocjacji Protokołu z Palermo, rozgorzała debata dotycząca natury prostytucji⁹³. Podmiotowo zarządowe zaangażowane w kampanię narzeczeństwa i ustawy były podzielone na dwa bloki: abolicjonistyczny (koalicja organizacji konserwatywnych, religijnych i feministycznych: Focus on the Family, National Association of Evangelicals, Catholic Bishops Conference, Traditional Values Coalition, Concerned Women for America, Salvation Army, International Justice Mission, Shared Hope International, Religious Freedom Coalition, Coalition Against Trafficking in Women, Equality Now, the Protection Project, Standing Against Global Exploitation) i antyabolicjonistyczny, opowiadający się za szeroką definicją handlu ludźmi oraz zaniechaniem w kwestii jawiska prostytucji (Global Alliance against Trafficking in Women, The Sex Workers Project in New York, Human Rights)⁹⁴. Aktywiści abolicjonistyczni próbowali wyrzucić na kongresmenów i negocjującą protokół OZN-towski delegację amerykańską presję, by wraz z handlem ludźmi zakazano prostytucji.

Głównym lobbystą był Michael Horowitz, który przekonał Christophera Smitha i Samę Brownbacka do podjęcia działań legislacyjnych; on też stworzył szeroką koalicję abolicjonistyczną, która składała się z organizacji feministycznych i ewangelistycznych⁹⁵. Siły te starały się wpłynąć na rodzimą legislację, jak i na negocjowany właśnie międzynarodowy traktat dotyczący handlu ludźmi. Jednym ze środków nacisku były krytyczne artykuły prasowe, zarzucające administracji Clintona, że jest ona zwolennikiem prostytucji⁹⁶.

W tym miejscu trzeba wspomnieć, że Michael Horowitz odegrał również w przyszłości ważną rolę, przekonując ludzi z White House Office do pomysłu specjalnej inicjatywy prezydenckiej dotyczącej zwalczania handlu ludźmi na świecie w 2003 r. oraz do mianowania najpierw Johna R.

⁹² Zapis przesłuchań można znaleźć na stronie GPO: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_senate_hearings&docid=f:63986.pdf (dostęp: 08.01.2011).

⁹³ E. B. Skinner, *op. cit.*, s. 52-54; B. A. Stolz, *Educating policymakers...*, s. 419-420; R. Weitzer, *op. cit.*, s. 448-458.

⁹⁴ R. Weitzer, *op. cit.*, s. 449-450; J. Berman, *The left, the right, and the prostitute: The making of U.S. anti-trafficking in persons policy*, „Tulane Journal of International & Comparative Law” 2006, 14, s. 273-277.

⁹⁵ E. B. Skinner, *op. cit.*, s. 52-53; J. Berman, *op. cit.*, s. 273-277.

⁹⁶ P. Shenon, *Feminist coalition protests U.S. stance on sex trafficking treaty*, „The New York Times” 2000, 13.01., [online:] <http://www.nytimes.com/2000/01/13/world/feminist-coalition-protests-us-stance-on-sex-trafficking-treaty.html> (dostęp: 25.03.2017).

Millera, a następnie Marka Lagona na szefa Biura Monitoringu i Zwalczenia Handlu Ludźmi (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, G/TIP)⁹⁷.

Michael Horowitz znany jest z radykalnych poglądów dotyczące prostytucji. Uważa on, że Stany Zjednoczone powinny zająć się przede wszystkim problemami prostytucji i handlu kobietami w celu wykorzystania w seksbiznesu oraz redukowaniem popytu na usługi seksualne. Dlatego doprowadził do usunięcia ze stanowiska szefa G/TIP Nancy Ely-Raphael, która nie dosyć, że była urzędnikiem DOS jeszcze z nadania prezydenta Clintona, to jeszcze uważała, że jej misją jako dyplomaty jest niemieszanie się w spory ideologiczne z innymi państwami w kwestii polityki wobec prostytucji. Michael Horowitz był też współtwórcą TraffickingVictimsProtectionReauthorizationAct 2005, która to ustawa była nowelizacją pierwszej ustawy pod nazwą TraffickingVictimsProtectionAct 2000. Nowelizacja wprowadzała programy rehabilitacji dla klientów prostytutek⁹⁸. Kolejną jego inicjatywą był w 2007 r. lobbying na rzecz fundamentalnych zmian w TVPA. Horowitz zbudował wówczas koalicję składającą się z ConcernedWomen for America i Southern Baptist Church, promującą radykalne zmiany w przepisach karnych, prowadzące do zatarcia granicy pomiędzy przestępstwami związanymi z prostytucją a handlem kobietami⁹⁹.

Przytoczone tutaj okoliczności powstania najważniejszej ustawy, która określa ramy prawne zwalczania handlu ludźmi, dają wgląd w ówczesne rozumienie tego zjawiska po pierwsze jako problemu raczej innych państw, innych regionów świata, po drugie zaś jako zagadnienia, który dotyczy przede wszystkim kobiet zmuszanych do prostytucji, w mniejszym stopniu natomiast jako zjawiska, które dotyka też mężczyzn i dzieci oraz implikuje różne formy wykorzystywania. Proces ustawodawczy w przypadku TVPA 2000 był preludium dla wysiłków władz federalnych, które będą kontynuowane przez następne osiem lat prezydentury George'a W. Busha, kiedy to polityka amerykańska będzie kształtowana przez grupkę ludzi szczególnie zaangażowanych w prace legislacyjne i działania polityczne administracji ostatnich lat XX w.

TVPA 2000 został uchwalony przez absolutną większość obu izb Kongresu; prezydent Clinton podpisał go 28 października 2000 r.¹⁰⁰ Akt ten został nowelizowany trzykrotnie, w 2003, 2005 i 2008

⁹⁷ E. B. Skinner, *op. cit.*, s. 52-54, 60-61, 328; A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 107.

⁹⁸ D. M. Hughes, *Combating sex trafficking...*

⁹⁹ J. Shaw Crouse, *The William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008*, [on-line:] <http://www.cwfa.org/articledisplay.asp?id=16255&department=BLI&categoryid=commentary> (dostęp: 08.01.2011).

¹⁰⁰ Oświadczenie prezydenta Williama Clintona w związku z podpisaniem TVPA 2000, [on-line:] <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=1105> (dostęp: 08.01.2011).

r.; kolejne nowelizacje miały na celu przede wszystkim zapewnienie ciągłości finansowania implementacji ustawy, ale również wprowadzały merytoryczne zapisy zwiększające zakres obowiązywania prawa (większa liczba czynów kryminalizowanych, szersza jurysdykcja władz federalnych). W sposób szczegółowy ramy prawne zostały omówione w następnej części tego rozdziału. Teraz zostaną opisane kolejne posunięcia władz federalnych w ramach polityki antytraffickingowej.

Rok po podpisaniu TVPA powstało w Departamencie Stanu Biuro Zwalczenia i Monitorowania Handlu Ludźmi (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, G/TIP), składające się wówczas z kilku osób z ambasador Nancy Ely-Raphael na czele¹⁰¹. G/TIP opublikowało pierwszy raport o globalnych staraniach w kierunku zwalczania handlu ludźmi w grudniu 2001 r. Personel biura rozrósł się w ostatnich latach, ale nadal jest to kilkunastoosobowa organizacja, której pracownicy podróżują po świecie, lobbując i doradzając innym rządów w zakresie polityki antytraffickingowej. Każdego roku przygotowują też *TIP report* oraz wypracowują wnioski dotyczące rozwoju polityki amerykańskiej.

W lutym 2002 r. został powołany do życia kolejny organ, wymieniony w TVPA, Międzyresortowy Zespół Prezydenta ds. Monitorowania i Zwalczenia Handlu Ludźmi (President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking in Persons, PITF), ciało odpowiedzialne na planowanie i koordynowanie polityki federalnej¹⁰². Powstała też wówczas Grupa Doradcza ds. Polityki (Senior Policy Advisory Group, SPAG), zespół ekspertów, którzy merytorycznie doradza PITF. SPAG została usankcjonowana w 2003 r. w TVPRA 2003, została też wtedy przemianowana na Grupę Operacyjną ds. Polityki (Senior Policy Operating Group, SPOG)¹⁰³. Na czele SPAG (później SPOG) stanęła dr Laura Lederer, w ramach późniejszych regulacji postanowiono natomiast, że przewodniczącym zespołu ma być szef G/TIP. Nominacja Lederer, przeciwniczki prostytucji i pornografii, pozwala myśleć, że zwalczanie handlu kobietami do prostytucji (a nie inne formy tego zjawiska) stało się priorytetem dla administracji G.W. Busha. SPOG w tamtym okresie rekomendowała PITF, by nie przekazywano środków federalnych organizacjom, które „wspierają”

¹⁰¹ Przesłuchanie przed podkomisją ds. Bliskiego Wschodu i Azji Południowej z dnia 07.03.2002: oświadczenia złożone przez ambasador Nancy Ely Raphael i przez ambasador Paulę Dobriansky, zapis przesłuchania na stronie internetowej GPO: <http://ftp.resource.org/gpo.gov/hearings/107s/80844.pdf> (dostęp: 08.01.2011).

¹⁰² *Assessment of U.S. activities... FY 2003*, s. 4; podstawa prawna: *Executive Order 13257* z dnia 19.02.2002, [on-line:] http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2002_register&docid=fr19fe02-176.pdf (dostęp: 08.01.2011).

¹⁰³ *Assessment of U.S. activities... FY 2003*, s. 4; podstawa prawna: *Executive Order 13257*...

prostytycję, ponieważ zdaniem SPOG legalizacja tego procederu sprzyja handlowi ludźmi i rozprzestrzenianiu AIDS¹⁰⁴.

W grudniu 2002 r. prezydent Bush wydał dyrektywę *Nationalsecuritydirective 22, Combatingtrafficking in persons*¹⁰⁵, której adresatami byli: wiceprezydent, szefowie Departament Stanu, Departamentu Skarbu, Departamentu Obrony, Departamentu Sprawiedliwości, Departamentu Pracy, Departamentu Zdrowia i Spraw Społecznych, Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szef gabinetu Prezydenta, doradca Prezydenta ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego, dyrektor CIA, dyrektor Amerykańskiej Agencji ds. Rozwoju Międzynarowego (USAID), szef Federalnego Biura Śledczego, szef Straży Granicznej i Służby Celnej (US Customs and BorderProtection). Akt prezydenta wzywa wymienione urzędy do zdecydowanych wysiłków na skalę światową i krajową z uwagi na transnarodowy i przestępczy charakter handlu ludźmi oraz jego szkodliwość dla społeczeństw i potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa, jakie niesienie ze sobą ludźmi ten proceder¹⁰⁶.

Pod koniec 2004 r. powstała na mocy Intelligence Reform and TerrorismPreventionAct kolejna instytucja mająca specjalizować się w zwalczaniu handlu ludźmi i przemytu imigrantów, było to Human Smuggling and Trafficking Center, które zaczęło funkcjonować w ostatnich miesiącach 2005 r.¹⁰⁷

Od 2000 r. departamenty DOJ, DOS, DHHS, DOL dostają środki na implementację TVPA 2000¹⁰⁸. Od tego samego roku także biuro prezydenta otrzymuje znaczne sumy na projekty antytraffickingowe. Od 2005 r. również USAID ma do swojej dyspozycji środki na programy zwalczające handel ludźmi, a od 2006 r. finansowanie na swoje działania dostają DHS i FBI¹⁰⁹. Średnio ponad połowa z przeznaczonych każdego roku środków została wykorzystywana na projekty międzynarodowe, których beneficjentami były inne państwa, organizacje pozarządowe za granicą albo organizacje międzynarodowe¹¹⁰. Granty

¹⁰⁴ Wywiad z Laurą Lederer (21.11.2008); zalecenia zostały przyjęte w nowelizacji TVPRA 2003 w § 7g oraz w Global Aids Act z maja 2003 r.; więcej na ten temat: A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 107; J. A. Chuang, *Rescuing trafficking from ideological capture: prostitution reform and anti-trafficking law and policy*, „University of Pennsylvania Law Review” 2010, 158, s. 1683-1690.

¹⁰⁵ Tekst dyrektywy na stronie <http://www.combat-trafficking.army.mil/documents/policy/NSPD-22.pdf> (dostęp: 25.03.2017).

¹⁰⁶A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 108-112; *Assessment of U.S. activities... FY 2003*, s. 4; oświadczenie ambasadora Johna Millera podczas przesłuchania na podkomisji ds. praw człowieka i dobrobytu z dnia 08.07.2004, [on-line:] http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_house_hearings&docid=f:97774.pdf (dostęp: 08.01.2011).

¹⁰⁷*Assessment of U.S. Government activities to combat trafficking in persons 2005*, DOJ, Washington 2006, s. 17; strona internetowa centrum: <http://www.state.gov/m/ds/hstcenter/> (dostęp: 08.01.2011).

¹⁰⁸ TVPA 2000, § 113; TVPRA 2003, § 7; TVPRA 2005, § 201c, § 202d, § 203g, § 204d.

¹⁰⁹ TVPRA 2005, § 301.

¹¹⁰ Zestawienie apropracji budżetowych z lat 2000-2008, na kolejne lata fiskalne 2001-2012 w Ankesie III.

międzynarodowe przyznawały przede wszystkim DOS, DOL i USAID, ale również DHS i DOJ finansowały albo też realizowały projekty zagraniczne.

Prezydent Bush we wrześniu 2003 r. ogłosił, że przekazuje dodatkowe 50 mln dolarów na światowy program zwalczania handlu ludźmi; pieniądze te miały być wydane na programy realizowane w ośmiu państwach: Meksyku, Brazylii, Sierra Leone, Tanzanii, Mołdawii, Kambodży, Indiach, Indonezji i regionie Bliski Wschód¹¹¹. Dysponowały nimi DOL, DOJ, DHS, DOS, DHHS, USAID. Z pakietu DOL finansowane są projekty na zwalczanie pracy przymusowej i pracy dzieci, w tym na komercyjne wykorzystywanie seksualne dzieci (*commercialsexualexploitation of children*, CSEC)¹¹².

W latach 2000-2008 sumy przyznawane w budżecie federalnym na walkę z handlem ludźmi wzrosły z poziomu 31,8 mln USD w 2000 r. do trochę ponad 187 mln USD w 2008 r.

Machina federalna powoli zaczęła wdrażać zapisy TVPA 2000 w następnych dwóch latach. Jeśli chodzi o realizację zapisów ustawowych dotyczących świadczeń dla ofiar, to implementowane były one przez Biuro ds. Ofiar (Office for Victims of Crime, OVC) Departamentu Sprawiedliwości i Biuro Administrujące Programem Społecznym dla Uchodźców (Office of Refugee Resettlement, ORR) w HHS. Instytucje te od początku 2003 r. przyznawały granty lub podpisywały umowy na outsourcing usług. Środki z budżetu ORR zostały spożytkowane na usługi dla ofiar, które są już po certyfikacji, czyli o procesie uznania ich za ofiarę handlu (przyznania im „certyfikatu ofiary”), a te z OVC na tzw. kryzysową interwencję dla ofiar przed certyfikacją¹¹³.

Warunkiem otrzymania przez pokrzywdzonego pomocy było pozytywne przejście procesu certyfikacji a w przypadku nieletnich wystawienie *eligibilityletter*. W 2001 r. ustalono w ORR zasady wydawania tych dokumentów. W lipcu 2004 r. DHS, DHHS i DOJ podjęły pierwsze próby koordynacji swoich działań w przypadku wykrycia ofiar handlu ludźmi; ich przedstawiciele podpisali *memorandum of understanding* określające protokół współpracy w procedurze nadawania certyfikacji i *eligibilityletters*.

¹¹¹A. M. DeStefano, *op. cit.*, s. 68; E. B. Skinner, *op. cit.*, s. 112-114; *Attorney General's annual report... FY 2005*, s. 32, 39; *Attorney General's annual report... FY 2006*, s. 26; *The President's \$50 million initiative to combat trafficking in persons*, [on-line:] <http://2001-2009.state.gov/g/tip/rls/fs/2006/69671.htm> (dostęp: 08.01.2011); <http://2001-2009.state.gov/g/tip/rls/fs/2006/69696.htm> (dostęp: 08.01.2011).

¹¹² Na podstawie przeglądu raportów z lat 2002-2009 przygotowanych przez G/TIP, inwentaryzujących projekty sfinansowane przez USA, zob. <http://2001-2009.state.gov/g/tip/rls/rpt/17858.htm> i <http://www.state.gov/g/tip/response/grants/index.htm>; opis niektórych projektów znajduje się również na stronie DOL ILAB: <http://www.dol.gov/ilab/> (dostęp: 08.01.2011).

¹¹³*Attorney General's annual report... FY 2007*, s. 5-6, 11-12; *Attorney General's annual report to Congress on U.S. Government activities to combat trafficking in persons FY 2004*, DOJ, Washington 2005, s. 7; *Attorney General's annual report... FY 2005*, s. 6.

Formą pomocy dla cudzoziemskich ofiar jest zgoda na czasowe pozostanie w USA. Może ona mieć dwie formy: wydania pozwolenia na stałą obecność (*continuedpresence*) albo przyznania specjalnych nowych kategorii wizowych: wiza T (dla ofiar handlu ludźmi) albo U (dla ofiar przestępstw). Dostęp do tych rozwiązań jest uwarunkowany współpracą przy postępowaniu prokuratorskim i sądowym. W lipcu 2001 r. Immigration and Naturalization Service (INS) wydał regulację dotyczącą zgody na stałą obecność, a w styczniu 2002 r. rozporządzeniem sprawie przyznawania wiz T. W październiku 2007 r. DHS wydał natomiast regulację odnośnie do zasad przyznawania wiza U¹¹⁴. Identyfikacja i przydzielanie pomocy okazały się problematyczne, choć latami zwiększała się liczba osób, które otrzymały certyfikację *eligibilityletter* oraz status imigracyjny pod nazwą *continuedpresence* lub wiza T i U (zob. tabele XII i XIII). Nigdy jednak nie zbliżyły się one do poziomu 5 tys. wiz T w skali rocznej, o jakim mowa w TVPA.

W USA w okresie tworzenia polityki przeciwko handlowi ludźmi, w latach 1998-2008, uważano, że niezbędnym elementem skutecznej walki z tym procederem jest dotarcie do jak najszerszych kręgów społecznych, do różnych grup zawodowych i do wspólnot oraz władz stanowych i lokalnych. Od 2003 r. różne departamenty realizowały kampanie informacyjne i prewencyjne, największe z nich to uruchomiona w tym samym roku przez DHHS *Lookbeneath the surface* oraz rozpoczęta w 2008 r. przez ICE *Hidden in plain sight*¹¹⁵.

W ramach strategii budowania partnerstw z podmiotami, które mają największy kontakt z ludnością, specjalne programy stworzyły departamenty DOJ i DHHS. Proces docierania z wiedzą o handlu ludźmi do niższych poziomów życia publicznego rozpoczął się w 2004 r., wtedy DOJ zaczął agitować, by władze stanowe przyjęły lokalne ustawodawstwo zakazujące ludźmi tego procederu, co by usprawniło docieranie do ofiar, a także zwiększyło liczbę śledztw i postępowań prokuratorskich oraz liczbę skazanych¹¹⁶.

¹¹⁴ Zob. *Assessment of U.S. activities... FY 2003*, s. 9; *Attorney General's annual report to Congress and Assessment of U.S. Government activities to combat trafficking in persons FY 2009*, DOJ, Washington 2010, s. 39; regulacje wykonawcze można znaleźć na stronie GPO: *continued presence* – <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2001-07-24/pdf/01-18388.pdf> (dostęp: 08.01.2011); wiza T zob. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2002-01-31/pdf/02-2186.pdf> (dostęp: 08.01.2011); wiza U zob. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2007-09-17/pdf/E7-17807.pdf> (dostęp: 08.01.2011); uzupełnienie regulacji dotyczących wiz T i U zob. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2008-12-12/pdf/E8-29277.pdf> (dostęp: 08.01.2011).

¹¹⁵ *Assessment of U.S. Government activities... FY 2003*, s. 41; *Attorney General's annual report... FY 2008*, s. 7, 70; komunikat prasowy *ICE mounts outdoor ad campaign to raise awareness about human trafficking*, [on-line:] <http://www.ice.gov/news/releases/0807/080709sandiego.htm> (dostęp: 08.01.2011); zob. też <http://www.acf.hhs.gov/trafficking/> (dostęp: 08.01.2011).

¹¹⁶ *Assessment of U.S. Government activities... FY 2005*, s. 19; *Report on activities... Fiscal years 2001-2005*, s. 11, 56-58.

W latach 2004-2008 prawie wszystkie stany dostosowały swoje prawo karne do federalnego; wyjątkami, które do 2009 r. nie miały prawa pozwalającego zwalczać handel ludźmi były Hawaje, Massachusetts, Vermont, Wirginia, Zachodnia Wirginia, Ohio, Południowa Dakota i Wyoming

Ponadto DOJ rozpoczął wówczas tworzenie lokalnych zespołów zadaniowych pod nazwą *taskforces*, składających się z lokalnych i federalnych służb wymiaru sprawiedliwości (policja, agenci ICE, FBI oraz prokuratorzy stanowi i federalni). Proces budowania *taskforces* trwał kilka lat, w 2006 r. istniały 42 jednostki¹¹⁷. Wiązał się on najpierw z nawiązaniem kontaktów, szkoleniami, a w końcu z przekazaniem federalnych środków na funkcjonowanie *taskforces*¹¹⁸.

Badania pokazały, że inwestycja DOJ w zespoły zadaniowe przyniosła oczekiwane wyniki, ponieważ wykrywały one więcej spraw, a wykryte ofiary częściej otrzymywały wsparcie. W czasie realizacji tego programu pojawiły się też spodziewane trudności związane z pracą międzyresortową¹¹⁹.

DHHS z kolei uruchomiła w 2004 r. trwający do dziś program *Rescue and restore*, w ramach którego również przyznała granty na tworzenie regionalnych koalicji, które skupiają w sobie organizacje pozarządowe i przedstawiciele instytucji wymiaru sprawiedliwości. Powstaniu ich przyświeca idea wykorzystywania już istniejących struktur i zasobów w interwencji w przypadku wykrycia procederu handlu ludźmi¹²⁰. Koalicje otrzymywały dodatkowe finansowanie na szkolenia i projekty wymierzone *stricto* przeciwko temu procederowi. W 2006 r. istniało 17 koalicji, w 2007 r. było już 21¹²¹. Z czasem starano się skoordynować politykę grantową tak, by obszary działania zespołów zadaniowych i koalicji pokrywały się i aby w danym regionie istniały środki na usługi dla ofiar oraz przeszkoleni agenci i prokuratorzy, którzy będą umieli prowadzić śledztwa w sprawie handlu ludźmi.

Analiza procesu wyłaniania się polityki amerykańskiej przeciwko handlowi ludźmi obnaża pewne tendencje¹²². Po pierwsze przez cały okres rządów George'a W. Busha polityka ta była w rękach ludzi motywowanych religijnie i walczących przede wszystkim z handlem kobietami i dziewczynkami w celu prostytucji oraz z prostytucją jako taką. Przemawia za tym m.in. szereg decyzji oraz sposób, w jaki działali. W TVPRA 2003 włączono do polityki federalnej zwalczanie seksturystyki, w TVPRA 2005 zaś

¹¹⁷ *Attorney General's annual report... FY 2007*, s. 11, 63.

¹¹⁸ A. Farrell, J. McDevitt, S. Fahy, *op. cit.*, s. 5, 84-89, 95-96.

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 7-10, 101-103; H. J. Clawson, N. Dutch, M. Cummings, *Law enforcement response to human trafficking and the implications for victims: Current practices and lessons learned*, DOJ, Washington 2006, s. 51.

¹²⁰ *Attorney General's annual report... FY 2005*, s. 34-35.

¹²¹ *Attorney General's annual report... FY 2006*, s. 37; *Attorney General's annual report... FY 2007*, 2008, s. 53.

¹²² Chronologiczny wykaz działań władz amerykańskich znajduje się w Aneksie III.

wprowadzono programy związane ze zwalczaniem popytu na usługi seksualne, przyznano środki na edukację chłopców i mężczyzn oraz na reedukację klientów prostytutek, a także przewidziano dla nich kary. Co się tyczy sposobu działania, ci którzy stali wówczas na czele polityki amerykańskiej, jak John R. Miller, Laura Lederer oraz Mark Lagon, nazywani byli krzyżowcami, moralistami, którzy siłą (groźbą sankcji) chcieli wymusić delegalizację prostytucji na świecie¹²³. Ich zabiegi w praktyce były często ograniczane przez placówki dyplomatyczne, biura ds. regionów w ramach Departamentu Stanu lub Departamentu Sprawiedliwości¹²⁴. Na dalszym planie pozostawiono problem handlu ludźmi w celu pracy przymusowej, dopiero w 2005 r., po zmasowanej krytyce ze strony naukowców, GAO oraz organizacji międzynarodowych, zaczęto poświęcać tej formie przestępstwa więcej uwagi. TVPRA 2005 nakazał DOL podjęcie dodatkowych starań w zwalczaniu pracy przymusowej i pracy dzieci na świecie¹²⁵. Narzędziem, jakie miało temu służyć, było sporządzenie listy produktów pochodzących z pracy przymusowej lub wykonanych przez dzieci. Dopiero w 2007 r. DOL wydał rozporządzenie, które umożliwiło prace nad taką listą; rozpoczęły się one w maju 2008 r., pierwszy spis został opublikowany we wrześniu 2009 r.¹²⁶ Jak widać, ta problematyka nie była priorytetem dla administracji Busha m.in. ze względu na jej relacje z formalną gospodarką światową.

Inną charakterystyczną dla lat 2000-2009 tendencją było pomnażanie wysiłków w celu zwiększenia wykrywalności ofiar. Lepsze dotarcie do potencjalnych poszkodowanych było mantrą pierwszych lat implementacji TVPA. Oczywiście związane to było zarówno z mandatem ustawowym, jak i z poważnym rozbieżnościami pomiędzy początkowymi szacunkami rozmiarów handlu ludźmi a niewielkimi liczbami wykrywanych rocznie ofiar. Rozwijano zatem nowe kampanie, rozszerzano widoczność kampanii uświadamiających (tzw. *public service announcement*, PSA), plakatów, billboardów oraz innych materiałów federalnych.

Kolejnym motywem było wzrost interakcji między agencjami i coraz więcej inicjatyw mających na celu polepszenie współpracy, a także optymalizację działań poprzez koordynację wykorzystywania finansowych i strukturalno-instytucjonalnych zasobów ludzkich.

¹²³R. Weitzer, *op. cit.*, s. 446-447; G. Soderlund, *Running from the rescuers: New U.S. crusades against sex trafficking and the Rhetoric of Abolition*, „NWSA Journal” 2005, 17, 3, s. 68, 72, 77, 81; D. Brennan, *Competing claims of victimhood? Foreign and domestic victims of trafficking in the United States*, „Sexuality Research & Social Policy” 2008, 5, 4, s. 45.

¹²⁴E. B. Skinner, *op. cit.*, s. 106-107, 195, 197, 200-201, 252, 258-259, 261.

¹²⁵TVPRA 2005, § 105b.

¹²⁶Zob. <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/tvpra.htm> (dostęp: 08.01.2011).

Ostatnim ważnym wydarzeniem ostatniego roku prezydenta Busha było przyjęcie przez Kongres William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2008, który wprowadzał szereg fundamentalnych zmian do polityki antytraffickingowej, zwiększające instrumenty ochrony ofiar i narzędzia zwalczania przestępstwa, dostępne dla policji i prokuratury.

TVPRA 2008 nakazywał zwiększenie uwagi na przeciwdziałanie handlowi ludźmi do pracy przymusowej i na zagrożenie handlem ludźmi w społecznościach emigranckich, zmobilizowanie środków i sił do raportowania o towarach pochodzących z pracy przymusowej albo pracy dzieci, dodał nowe przestępstwo rekrutowanie cudzoziemskich pracowników przy użyciu oszustwa (sekcja 222 e), zwiększył karę za nielegalne goszczenie cudzoziemców (alienharbouring). Dalej nowa ustawa dodała do definicji handlu, nieprzemocowy przymus- wykorzystanie faktu uzależnienia ofiary od substancji takich jak alkohol czy narkotyki. Zmienił optykę oceniania sytuacji ofiary w momencie rekrutacji, z pozycji racjonalnej i obiektywnej jej decyzji na wejście w kontakt i skorzystanie z oferty handlarza, na pozycję subiektywną okoliczności życiowych jakie wpłynęły na tę decyzję (edukacja, poziom zamożności).

Ustawa z 2008 roku także usankcjonowała przekazywanie wszelkich środków zabranych w wyniku śledztwa przestępco ofiarom, a nie jak to do tej pory były do skarbu państwa. Ponadto ofiary dostały prawo do ubiegania się o cywilne odszkodowania z tytułu bycia ofiarą handlu ludźmi, niewolnictwa, poddaństwa (peonage). Rozszerzała karną odpowiedzialność na wszystkich, którzy korzystają z usług, pracy ofiar, jeśli mieli wiedzę o tym, że osoba jest zmuszana, manipulowana, oszukiwana. Rozszerzają też odpowiedzialność za korzystanie z niewolnictwa, handlu ludźmi, świadomie albo rażąco ignorując fakty (reckless disregard).

TVPRA 2008 dobitnie i jednoznacznie stwierdził, że prostytutka nie jest legalną formą zatrudnienia (valid form of employment).

Jeśli chodzi o ochronę i wsparcie dla ofiar, nowelizacja z 2008 roku również uczyniła poważne zmiany w polityce pomocowej, od tej pory ofiary mogły dostać zgodę na pobyt tymczasowy (czas na zastanowienie w Europie, w USA instrument prawa imigracyjnego zwany continued presence) na czas trwania postępowań cywilnych przeciwko sprawcom. Ustawa też zniósła opłaty za wizę U i T, rozszerzała kategorie osób z rodziny ofiar, które mogły dostać te wizy (rodzice dorosłych osób, niezamężne rodzeństwo). Dodatkowo w okresie oczekiwania na przyznanie wizy, Departament Homeland Security mógł od tej pory wydać *administrativestaydecision*, który hamował deportację ofiary.

W specjalny sposób też zostały potraktowane dzieci (to jest osoby poniżej 18 roku życia), w sytuacji gdy pojawią się podejrzenia o to, że mogą być ofiarami Department of Health and Human Services może uruchomić procedurę przyspieszonej pomocy (w trakcie, którego odbywa się ocena sytuacji dziecka tzw. *interim eligibilitydetermination*), jeszcze przed wydaniem decyzji o wizie humanitarnej, proces ten może trwać nawet do 120 dni, podczas których dziecko ma prawo dostać pomoc i wsparcie materialne.

TVPRA 2008 wymaga też na służbach konsularnych i migracyjnych informowania szczegółowego podczas procedury wizowej o prawach pracowniczych i o handlu ludźmi. Ponadto Departament Stanu ma prawo cofnąć wizę udzieloną dla personelu, służby dyplomatów innych państw, jeśli pojawia się podejrzenie wykorzystywania i handlu ludźmi w prywatnych domach oficjeli.

Za prezydentury Baracka Obamy, została nowelizowana ustawa TVPA po raz kolejny, 2013 roku. Był to też czas implementowania zapisów TVPRA 2008 r, w szczególności budowania pierwszych kampanii przeciwko pracy przemysłowej, wydania prekursorskich raportów o towarach pochodzących z pracy dzieci i z pracy przymusowej, zwiększania redystrybucji środków pomocowych dla amerykańskich ofiar wewnętrznego handlu ludźmi.

W tym samym roku odbyło się też z inicjatywy Białego Domu, pierwsze [Forum o handlu ludźmi](#), na które zaproszono między innymi przedstawicielkę organizacji New York Anti-Trafficking Network reprezentującą osoby poszkodowane przez handlarzy ludźmi. Forum przede wszystkim koncentrowało się na nowych sposobach zwalczania handlu ludźmi przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii oraz na inicjatywach środowisk biznesowych reprezentowanych przez Palantir Technologies i J.P. Morgan Chase . Na forum został zorganizowany też panel poświęcony wyzwaniu budowania wszechstronnego modelu wsparcia i ochrony ofiar, w którym wzięli udział prokurator i szef Office to Monitor and Combat Human Trafficking, Luis de Baca, ofiara handlu ludźmi [Ima Matul](#) z CAST NationalSurvivors Network oraz Susie Stern z JewishFederations of NorthAmerica.

W okresie rządzenia administracji Obamy, agencje rządowe szczególnie stawiały naciska na inicjatywy prawatno-rządowe służące ograniczeniu handlu ludźmi, warto tutaj wspomnieć o projektach the Partnership for Freedom i Reimagine: Opportunity, które angażowały lokalne społeczności i organizacje w celu zapewnienia mieszkania, wsparcia ekonomicznego na rzecz reintegracji ofiar, inny program Build Tech Challenge Contest rozwijany na Ukrainie, który mobilizował inżynierów i informatyków na rzecz zbudowania lepszych narzędzi prewencyjnych, w końcu

partnerstwo organizacji International Justice Mission z Google, o budżecie \$8 million rozwijany w Indiach, który koncentrował się na niesieniu pomocy pracownikom przymusowym (bonded laborers).

Za prezydentury Baracka Obamy, wydano również rozporządzenie wykonawcze o nazwie [Strengthening Protections Against Trafficking in Persons in Federal Contracts \(2012\)](#), które nakłada szczególne obowiązki dla firm wykonujących kontrakty państwowe, w kraju i z zagranicą, tak aby projekty finansowane z publicznych pieniędzy nie były wykonywane przez ofiary handlu ludźmi.

W okresie 1997-2018, doszło do zbudowania i transformacji systemu federalnego przeciwko handlowi ludźmi, kolejne nowelizacje ustawy zasadniczej Trafficking Victims Protection Act zawsze uwzględniały perspektywę różnych kategorii ofiar.

Ofiary i ich proxis w procesie legislacyjnym federalnym w USA

W jakich momentach występowały ofiary w procesie tworzenia polityki amerykańskiej przeciwko handlowi ludźmi?

Ofiary były obecne:

- gdy podejmowano decyzje o kolejnych ustawach do zmobilizowania poparcia potrzebnego do przegłosowania ustaw,
- w sytuacji zbierania przez kongres informacji o wynikach działań administracji,
- podczas bieżących prac kongresu oraz w mediach gdyż dzięki nim podtrzymywano uwagę polityków, w konsultacjach o brzmieniu nowych zapisów.

Niezmiernie rzadko to konkretne osoby pokrzywdzone stykały się z prawodawcami, raczej były one reprezentowane czy to przez organizacje pozarządowe pomocowe czy to przez celebrytów, znanych i popularnych artystów. Niemniej historie ofiar, prawdziwe lub skompilowane, zagregowane z kilku prawdziwych historii, były zawsze obecne podczas obrad komisji pracujących nad ustawami. Politycy, eksperci, aktywiści, prokuratorzy, śledczy odwoływali się do konkretnych przypadków, opisując ogrom krzywdy i wykorzystania, jakie spotkały pokrzywdzonych. W ten sposób personalizowali dosyć abstrakcyjne pojęcie "handel ludźmi".

Na początku procesu tworzenia pierwszej ustawy (przed 2000 rokiem), dwukrotnie anonimowo, ofiary wystąpiły przed komisjami kongresowymi, później przy okazji innych przesłuchań ofiary były zidentyfikowane i co więcej ich wystąpienia były rejestrowane, były to Karla Jacinto Romero z Meksyku i Holly Smith ze Stanów. Ricky Martin, Julia Ormond, Ashton Kutcher złożyli swoje

zeznania przed komisjami kongresowymi, każdy z nim reprezentował stronę pokrzywdzonych, ale też swoje organizacje pozarządowe, założone w celu przeciwdziałaniu handlowi ludźmi. Ricky Martin starał się zwrócić szczególną uwagę na problem handlu dziećmi i wykorzystywania seksualnego dzieci, Julia Ormond lobbowała za zwiększeniem działań przeciwko przedsiębiorcom, którzy korzystają z pracy niewolniczej i kontroli łańcucha produkcyjnego (ze względu na sukces jej organizacji Alliance to stop slavery and end trafficking w Kalifornii jakim było uchwalenie stanowej ustawy California Transparency in Supply Chain w 2010 roku), Ashton Kutcher argumentował za zwiększeniem nakładów finansowych na nowoczesne technologie pozwalające na prewencję handlu ludźmi w internecie za pomocą oprogramowania gromadzącego i analizującego big data.

W Stanach Zjednoczonych od kilku lat funkcjonuje również organizacja, której aktywnymi działaczami są ofiary handlu ludźmi. NationalSurvivors Network jest organizacją zrzeszającą osoby, które przeżyły handel ludźmi, założoną przez inną organizację- CoalitionAgainstTrafficking (CAST) z Los Angeles. Została ona powołana jako grupa wsparcia i wzajemnej pomocy, ale też jako adwokat reprezentujący interesy ofiar wobec władz oraz ciało lobbujące. NationalSurvivors Network przyczyniło się znacznie do powstania ustawy TraffickingSurvivors Relief Act z 2017 roku, jednakże i też w tym przypadku, należy zaznaczyć, że w kontakt z politykami i mediami wchodziły osoby kierujące organizacją, które same nie były poszkodowane, między innymi dlatego, że one były lepiej przygotowane zawodowo do uczestniczenia w konsultacji i wysuwania konkretnych propozycji zapisów prawnych.

W jakich rolach były stawiane w procesie ustawodawczym?

Ofiary (victims) i survivors występowały, na przestrzeni dwóch dekad powstawania polityki amerykańskiej, w trzech rolach jako świadkowie, adwokaci, lobbyści.

W szczególności na początku aby zmobilizować polityków do przyjęcia pierwszej ustawy potrzebne było świadectwo, opisanie swojej historii wykorzystania oraz zmaterializowanie się przed decydentami jako osobą, która doświadczyła cierpienia, a nie jako niemoralny przestępca (łamiąca prawo imigracyjna osoba prostytuująca się). Te zeznania były bardzo ważne dla sukcesu legislacyjnego TVPA 2000, wpływały emocjonalnie na polityków, którzy też mieli opór przed tworzeniem specjalnych programów ochrony dla cudzoziemskich ofiar. W tych przypadkach tak jak ofiara w procesie karnym, pokrzywdzeni byli źródłem informacji, „chodzącym dowodem” na to, że współczesne niewolnictwo istnieje. Byli jeszcze raz potraktowani przedmiotowo.

W późniejszym okresie ta pozycja i rola ofiar zmieniała się, przejęły one bardziej kontrolę nad swoim życiem i stały się adwokatami sprawy i innych pokrzywdzonych, którzy nie chcą i nie potrafią zabrać głosu w swojej obronie. W końcu też przybrali rolę lobbystów, wychodząc z inicjatywą wprowadzenia zmian ustawowych. Ta ewaluacja roli ofiar w kształtowaniu polityki amerykańskiej przeciwko handlowi ludźmi najlepiej obserwowalna jest na przykładzie przemian jakie przeszła organizacja CAST, wyłonienie się NationalSurvivors Network na czele z Ima Matul, która stała się z prezydentury Baracka Obamy ekspertem w procesie legislacyjnym.

Gdzieś na marginesie procesów politycznych przeciwko handlu ludźmi funkcjonowała inna organizacja stworzona przez ofiary handlu do pracy przymusowej w rolnictwie – Coalition of ImmokaleeWorkers, która w latach 2001-2015, realizowała inicjatywę **Campaign for Fair Food**. Sednem Campaign for Fair Food było przekonanie jak największej liczby odbiorców warzyw (firm takich jak McDonalds, Burger King, Walmart, Sodexo, Ahold, Chipotle) do podwyższenia cen skupu, tak aby zmniejszyły się w efekcie presje rynkowe na producentów plonów.

W ramach Coalition of Immokalee pracowało wiele osób, które doznały pracy przymusowej albo przemocy w pracy, one stanęły aktywnie w obronie swoich praw i praw innych pracowników migracyjnych zatrudnionych na wielkich plantacjach na Florydzie, żywiąc przekonanie, że wyższe ceny na warzywa i owoce, sprawią, że polepszy się los zatrudnionych na roli i zmniejszy się też okazja dla handlarzy ludźmi na pozyskiwanie i wykorzystywanie ofiar, bo zwykli ludzie będą chcieli pracować w rolnictwie, dzięki temu, że ich wynagrodzenie wzrośnie. Swoje podejście do problemu handlu ludźmi Coalition nazywa worker-based approach to eliminating modern-day slavery in the agricultural industry.

Po kampanii lobbingowej wśród przedsiębiorców, CIMW stworzyła instytucjonalne i innowacyjne rozwiązanie na Florydzie, w 2010 powołała do życia wraz z organizacją biznesową Florida TomatoGrowersExchange- Fair Food Program, który polega na honorowym kodeksie traktowania pracowników na plantacjach, przestrzeganiu standardów zdrowia i bezpieczeństwa, edukacji dla pracowników. Program zaskutkowało wzrostem wynagrodzenia średniego z poziomu 10 000 USD do 17.000 USD w skali rocznej.

The Fair Food Program jest monitorowany przez the Fair Food Standards Council, organizację pozarządową zlokalizowaną w Sarasota, Florida.

W 2010 roku CIMW otrzymała nagrodę Departamentu Stanu “Hero Acting to End Modern-Day Slavery Award”. Z kolei w 2015 roku prezydent Barack Obama przyznał im Presidential Medal for

Extraordinary Efforts to Combat Human Trafficking in Persons, właśnie za inicjatywę Fair Food Program.