

**Lokalne zajednice  
u borbi  
protiv trgovine ljudima**



## Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima

### Izdavač:

Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima  
i svih oblika nasilja nad ženama - Atina

Beograd, Ćustendilska 28

[www.atina.org.rs](http://www.atina.org.rs)

[office@atina.org.rs](mailto:office@atina.org.rs)

+381 11 32 200 30

### Urednica

Marijana Savić

### Autorke

Tijana Morača, Aleksandra Galonja, Slađana Jovanović i Lidija Milanović

### Dizajn

inkart i Nebojša Ćović

### Štampa

Standard 2

### Tiraž

500

ISBN - 978-86-917209-1-9

Beograd, 2013. godina

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti ili kopirati u nekomercijalne svrhe uz obavezno navođenje izvora.

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije, Kancelarije za saradnju s civilnim društvom Vlade Republike Srbije i nemačke Savezne vlade kroz „Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH“. Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije, Kancelarije za saradnju s civilnim društvom Vlade Republike Srbije i nemačke Savezne vlade kroz „Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH“.

Ovaj projekat finansiran je od strane Evropske unije.



spроведено од стране:  
**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Ovaj projekat finansira  
Evropska Unija

## Sadržaj

### UVOD . . . . 5

### METODOLOGIJA . . . . 8

Analiza normativnog i regulatornog okvira, statusa reforme i procesa zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima na lokalnom nivou . . . . 8

Praćenje rada centara za socijalni rad . . . . 11

Praćenje lokalnih politika za zaštitu žrtava i prevenciju trgovine ljudima . . . . 19

### MEĐUNARODNI, NACIONALNI I LOKALNI STANDARDI ZAŠTITE ŽRTAVA I PREVENCIJE TRGOVINE LJUDIMA . . . . 26

Međunarodni standardi . . . . 26

Nacionalni i lokalni normativni i regulatorni okvir . . . . 29

### REFORMA SOCIJALNE ZAŠTITE U LOKALNIM ZAJEDNICAMA . . . . 54

Ključni procesi reforme socijalne zaštite . . . . 54

Relevantnost, primena i stepen ostvarenosti aktuelnih lokalnih akcionih i strateških dokumenata . . . . 60

Akteri i karakteristike međusektorske saradnje u reformskim procesima . . . . 64

Izazovi u reformi socijalne zaštite na lokalnom nivou . . . . 71

### ZAŠTITA ŽRTAVA I PREVENCIJA TRGOVINE LJUDIMA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA . . . . 77

Društvene grupe izložene riziku od trgovine i faktori viktimizacije trgovinom ljudima . . . . 77

Zaštita žrtava i prevencija u lokalnim zajednicama – uloge aktera i karakteristika saradnje . . . . 87

Centri za socijalni rad kao ključni akter u sistemu zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima . . . . 104

Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima u lokalnim zajednicama – ključni izazovi . . . . 129

### LOKALNI ODGOVORI NA FENOMEN TRGOVINE LJUDIMA . . . . 143

Niš . . . . 143

Kraljevo . . . . 149

Vranje . . . . 153

Kragujevac . . . . 160

Novi Sad . . . .	166
Subotica . . . .	170
Sremska Mitrovica . . . .	174
<b>PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA ZAŠTITE ŽRTAVA I PREVENCIJE TRGOVINE LJUDIMA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA . . . .</b>	<b>177</b>
Opšte preporuke . . . .	177
Preporuke za unapređenje rada centara za socijalni rad . . . .	179
Preporuke za unapređenje postupanja u lokalnim zajednicama . . . .	183
<b>IZVORI . . . .</b>	<b>185</b>

## UVOD

Publikacija *Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima* nastala je u sklopu istoimenog projekta koji je osmislila i koji sprovodi organizacija Atina u partnerstvu sa Novosadskim humanitarnim centrom i saradnji sa Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, uz finansijsku podršku Evropske unije, Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije i nemačke Savezne vlade kroz „Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH”. Projekat je motivisan potrebom za jačanjem uloge organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka i konkretnije, njihovih kompetencija da vrše monitoring lokalnih strategija i akcionih planova relevantnih za oblast trgovine ljudima; zatim osnaživanjem relevantnih aktera za međusektorska partnerstva u cilju obezbeđivanja podrške ranjivim grupama, kao i osnaživanjem ranjivih grupa za učešće u procesu donošenja odluka.

Omogućavanjem boljeg razumevanja zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima u kontekstu reforme lokalnog sistema socijalne zaštite, istraživanje bi trebalo da doprinese ostvarivanju ovih ciljeva. Drugim rečima, istraživanje je podstaknuto skoršnjim promenama u oblasti suzbijanja trgovine ljudima i u oblasti socijalne zaštite – rastućom potrebom da se upravo na nivou lokalne zajednice povećaju kapaciteti i nađu odgovori na probleme zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima, počevši od lokalnih javnih politika, pa do svakodnevne prakse u okviru različitih sektora.

Istraživanje će dalje poslužiti kao osnov za unapređenje lokalnog odgovora na trgovinu ljudima i umrežavanje aktera koji rade u sferi zaštite vulnerabilnih grupa u sedam gradova/opština uključenih u projekat – Kraljevo, Kragujevac, Vranje, Niš, Novi Sad, Subotica, Sremska Mitrovica.

Istraživačke aktivnosti su obuhvatile analizu relevantnih dokumenata iz oblasti međunarodnih standarda, nacionalnog zakonodavnog i strateškog okvira, kao i relevantnih lokalnih strategija i akcionih planova iz oblasti socijalne zaštite od značaja za trgovinu ljudima. Drugi segment istraživanja je izvođen sa profesionalcima koji imaju iskustvo direktnog rada na zaštiti grupa koje su posebno osetljive na fenomen trgovine ljudima kao i u kreiranju lokalnih politika. U ovom segmentu istraživanja su bile angažovane Čila Stojanović iz Novosadskog humanitarnog centra, koja je izvodila fokus-grupne intervjuje sa profesionalcima i Tijana Morača,

koja je pripremila pregled međunarodnog, nacionalnog i lokalnog okvira, izvodi-la fokus-grupne intervju sa profesionalcima i, uz analizu sekundarnih podataka, učestvovala u pripremi finalnog izveštaja.

Za segment praćenja rada centara za socijalni rad i kreiranje segmenta izveštaja u ovoj oblasti (poglavlje *Kvalitet rada centara za socijalni rad u oblasti zaštite žrtava trgovine ljudima*) su bile zadužene profesorka doktorka Slađana Jovanović, dugogodišnja saradnica NVO Atine i Lidija Milanović, rukovoditeljka Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima.

Posebno značajna projektna aktivnost, ali i segment publikacije, jesu produkti saradničkih organizacija i njihovih predstavnika/ca na projektu. Za rad na poglavlju *Odgovor na problem trgovine ljudima u lokalnim zajednicama* uz Tijanu Morača bili su zaduženi: Darko Ignjatović, Ana Saćipović, Siniša Atanasov, Vera Otašević, Nikola Jovanović, Dobrila Pejin, Dejan Hornik, Stevan Nikolić, Milena Dimitrijević, Tijana Jovanović, Ljiljana Aksentijević, Milanka Stevović, Snežana Konjević i Nenad Radmanović. Istraživačke aktivnosti koje su sprovedene u ovom segmentu, kao i analize dobijenih podataka, uz izuzetnu posvećenost saradnji i profesionalizam naših saradnika i saradnica, mogu se smatrati projektnim uspehom po sebi.

Izveštaj je organizovan u tri celine. Prva celina, osim uvodnih i metodoloških odrednica, daje pregled nekih od najrelevantnijih dokumenata Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije za prevenciju i zaštitu žrtava, zatim i nacionalni zakonodavni i strateški okvir kojim su regulisane zaštita i prevencija u okviru različitih sistema. Drugi i treći deo izveštaja predstavljaju nalaze istraživanja sa profesionalcima i profesionalkama – predstavnicima različitih sistema, uz korišćenje sekundarnih podataka za lokalni i nacionalni nivo, kao i rezultate aktivnosti praćenja rada centara za socijalni rad i lokalnih politika u ovoj oblasti. Osnovne karakteristike reforme socijalne zaštite na lokalnom nivou – ključni procesi, akteri, karakteristike međusektorske saradnje, primena lokalnih strateških dokumenata iz sfere zaštite vulnerabilnih grupa, kao i ključni izazovi, predstavljeni su u drugom delu publikacije. Ovaj segment obuhvata i analizu lokalnog odgovora na problem trgovine ljudima – pregled društvenih grupa izloženih riziku od trgovine i faktora viktimizacije, uloga različitih aktera i karakteristika njihove saradnje; ključnih izazova aktuelnog sistema, uz pridružene preporuke koje se odnose na lokalni nivo prevencije i zaštite žrtava trgovine, posebno u kontekstu tekuće reforme sistema socijalne zaštite. Ovaj deo publikacije sadrži i izveštaj iz procesa praćenja rada centara za socijalni rad u sedam gradova/opština. Treći deo publikacije čini posebni osvrt na lokalni regulatorni okvir (iz gradova uključenih u projekat) uz dosledno

prenete izveštaje saradničke mreže na projektu koji su produkt aktivnosti praćenja lokalnih politika za zaštitu žrtava i prevenciju trgovine ljudima.

Želimo da se zahvalimo svim učesnicima i učesnicama na projektu koji su presudno uticali na to da ova publikacija bude dovoljno sveobuhvatna i omogući celovit prikaz kapaciteta lokalnih zajednica za adekvatno pružanje pomoći i podrške žrtvama i svrsishodno preventivno delovanje. Mnogobrojni aktivisti i aktivistkinje organizacija civilnog društva, socijalni radnici/ce, policajci/ke, profesionalci/ke iz obrazovnog i zdravstvenog sistema, tužilaštava i sudova, zaposleni/e u lokalnim samoupravama i izabrani predstavnici/ce lokalnih vlasti, uz nevelike i često nedovoljne resurse i mnogo entuzijazma i posvećenosti, čine posao i građansku obavezu da pomognemo uspostavljanju boljeg i pravednijeg društva – mogućim. Posebnu zahvalnost dugujemo žrtvama trgovine ljudima, našim sugrađankama i sugrađanima, koje su, uprkos pretrpljenim patnjama, ili baš zbog njih, dale neprocenljiv doprinos našem radu, želeći da se njihovo iskustvo nikome ne ponovi.

**NVO Atina**

## **METODOLOGIJA**

### **Analiza normativnog i regulatornog okvira, statusa reforme i procesa zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima na lokalnom nivou**

Predmet ovog segmenta istraživanja su politike i prakse u oblasti zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima u kontekstu reforme sistema socijalne zaštite, s posebnim osvrtom na prakse koje se sprovode u u sedam gradova/opština – Kragujevcu, Kraljevu, Vranju, Nišu, Novom Sadu, Sremskoj Mitrovici i Subotici.

U svakom od ovih gradova se niz godina unazad odvija reforma socijalne zaštite – uviđaju se nove potrebe vulnerabilnih grupa i javljaju se usluge koje treba da omogućuće da se te potrebe zadovolje neposredno na lokalnom nivou – u krugu porodice i zajednice, dok lokalni akteri treba da imaju sve značajniju ulogu u planiranju i finansiranju lokalne socijalne zaštite. Istovremeno se u oblasti borbe protiv trgovine ljudima sve više pažnje poklanja prevenciji i radu sa grupama izloženim riziku, kao i blagovremenom prepoznavanju i adekvatnoj zaštiti žrtava, što neminovno znači i pomeranje težišta odgovora na trgovinu ljudima na nivo lokalnih zajednica.

Cilj istraživanja je obezbeđivanje uvida i kvalitetnijeg razumevanja okvira reforme socijalne zaštite i zaštite žrtava trgovine i prevencije u Kragujevcu, Kraljevu, Vranju, Nišu, Novom Sadu, Sremskoj Mitrovici i Subotici i formulisanje preporuka za unapređenje lokalnog odgovora na trgovinu ljudima, imajući pre svega u vidu potrebu za adekvatnom i blagovremenom zaštitom žrtava. Specifični ciljevi istraživanja su sledeći:

1. Analiza međunarodnih standarda u postupanju u zaštiti žrtava trgovine, nacionalnog zakonodavnog i strateškog okvira zaštite žrtava i lokalnog regulatornog okvira u sferi socijalne zaštite koji može biti od posebnog značaja za zaštitu žrtava trgovine u sedam gradova/opština uključenih u projekat;
2. Sticanje uvida u karakteristike reforme socijalne zaštite na lokalnom nivou – ključne procese, primenu lokalnih strategija i akcionih planova, uloge aktera i karakteristike njihove međusobne saradnje i postojeće izazove;
3. Razumevanje prevencije i zaštite žrtava trgovine na lokalnom nivou – društvenih grupa izloženih riziku i faktora viktimizacije, uloge pojedinačnih aktera i karakteristike saradnje, ključnih izazova i formulisanje preporuka.



Na osnovu ovako formulisanih ciljeva, izrađen je upitnik i definisana su sledeća istraživačka pitanja:

1. Kakvi su postojeći standardi zaštite žrtava i prevencije u međunarodnom sistemu zaštite; koji je postojeći nacionalni normativni okvir za zaštitu i prevenciju trgovine ljudima u okviru različitih sistema; kakav je lokalni strateški okvir u sferi zaštite vulnerabilnih grupa koji može biti od značaja za prevenciju i zaštitu žrtava trgovine?
2. Kako su izgledali ključni procesi reforme socijalne zaštite u gradovima uključenim u projekat?
3. Kakvo je viđenje relevantnosti, primene i stepena ostvarenosti aktuelnih lokalnih strateških dokumenata?
4. Kakva je uloga ključnih aktera u lokalnom sistemu socijalne zaštite i zaštite vulnerabilnih grupa i koje su karakteristike saradnje?
5. Koji su ključni izazovi u reformi socijalne zaštite na lokalnom nivou?
6. Koje su društvene grupe najizloženije riziku od trgovine i koji su faktori viktimizacije u gradovima uključenim u projekat?
7. Koje su karakteristike lokalnog odgovora na trgovinu ljudima, kakve su uloge pojedinačnih aktera i šta karakteriše njihovu međusobnu saradnju?
8. Kakvo je razumevanje ključnih izazova; šta bi bile ključne oblasti za unapređenje prevencije i zaštite žrtava na lokalnom nivou?

U cilju što sveobuhvatnijeg razumevanja i povezivanja različitih oblasti korišćeni su i različiti izvori podataka:

1. Međunarodni standardi, nacionalni i lokalni sistem zaštite (istraživačko pitanje 1) su predstavljeni kroz analizu standarda za postupanje i zaštitu žrtava unutar sistema Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije, prikazani od najopštijih dokumenata međunarodne zaštite ljudskih prava do onih specifično relevantnih za pojedine aspekte prevencije i zaštite grupa posebno izloženih rizicima od trgovine ljudima. Nacionalni zakonodavni okvir je prikazan pregledom više zakona iz oblasti krivičnogopravne i socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstva, regulisanja boravka stranih državljana, itd. Obuhvaćen je zakonodavni okvir koji može biti od značaja, kako za preventivno delovanje, tako i za temeljnu i adekvatnu zaštitu u situacijama kada postoje indicije da je već došlo do trgovine ljudima, sa osvrtom na krivično gonjenje kao deo integralnog procesa zaštite.

Prikaz nacionalnog regulatornog okvira obuhvata ona strateška dokumenta kojima je borba protiv trgovine ljudima prevashodno do sada bila regulisana, kao i pregled propisa relevantnih za oblast socijalne zaštite i prevencije trgovine ljudima. Pregled lokalnog strateškog okvira u sedam gradova uključenih u projekat obuhvata strategije koje mogu biti od značaja za prevenciju i zaštitu žrtava trgovine i povezivanje aktera na lokalnom nivou. One sadrže mere za određene grupe stanovništva koje su često i prepoznate kao najranjivije, a samim tim izložene riziku od trgovine: socio-materijalno ugroženi, osobe bez dokumenata, pripadnici romske populacije, itd.

2. Analiza statusa reforme lokalnog sistema socijalne zaštite (istraživačka pitanja 2–5) izvedena je na osnovu podataka dobijenih na fokus-grupnim intervjuima u sedam gradova uključenih u projekat u kojima su učestvovali predstavnici različitih sistema: socijalna zaštita, lokalna samouprava, policija, pravosuđe, udruženja građana, sistem zdravstvene zaštite. Pored toga, korišćeni su dodatni sekundarni, uglavnom kvalitativni, podaci iz drugih izveštaja i istraživanja reformskih procesa na nacionalnom nivou koje su izvodile javne ustanove i organizacija civilnog društva.
3. Analiza procesa zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima na lokalnom nivou (istraživačka pitanja 6–8) je takođe prevashodno izvedena na osnovu podataka dobijenih tokom fokus-grupnih intervjuja od predstavnika različitih sistema koji učestuju u zaštiti žrtava trgovine na različite načine – od kreiranja politika, do svakodnevnog rada sa žrtava i krivičnog progona učinilaca. U cilju boljeg razumevanja, njihovim uvidima su pridruženi dodatni primarni i sekundarni kvalitativni i kvantitativni podaci o dimenzijama problema, karakteristikama žrtava trgovine i faktora vulnerabilnosti, trendovima u nacionalnom odgovoru na trgovinu, zaštitu i prevenciju.

### **Tok istraživanja i uzorak**

Analiza međunarodnih standarda zaštite, nacionalnog normativnog i regulatornog okvira i lokalnih dokumenata koji se odnose na zaštitu vulnerabilnih grupa je urađena tokom marta i aprila meseca 2013. godine.

Fokus-grupni intervjui su izvođeni tokom aprila i maja 2013. godine u sedam gradova/opština uključenih u projekat: Subotica, Novi Sad, Sremska Mitrovica, Kraljevo, Kragujevac, Vranje, Niš. Učesnici su bili predstavnici različitih sektora i institucija/organizacija: sistema socijalne zaštite – centri za socijalni rad, ustanove socijalne zaštite, policije, pravosuđa – tužilaštva, lokalnih vlasti i administracije

– gradska veća i gradski sekretarijati, zdravstvenog sistema – gradskih domova zdravlja i organizacija civilnog društva. Prosečno trajanje jednog fokus-grupnog intervjua je bilo 90 minuta.

U fokus grupama je ukupno učestvovalo ukupno 74 profesionalca: u Novom Sadu 10 osoba iz 7 institucija/organizacija; u Subotici 11 osoba iz 9 institucija/organizacija i u Sremskoj Mitrovici 11 osoba iz 8 institucija/organizacija; u Kraljevu 9 osoba iz 8 institucija/organizacija; u Nišu 10 osoba iz 8 institucija/organizacija; u Vranju 12 osoba iz 9 institucija/organizacija; u Kragujevcu 11 osoba iz 9 institucija/organizacija.

## **Praćenje rada centara za socijalni rad**

### **Okvir za praćenje**

Svrha aktivnosti praćenja kvaliteta rada centara za socijalni rad u oblasti zaštite žrtava trgovine ljudima jeste unapređenje kvaliteta rada centara za socijalni rad u prevenciji i radu sa žrtvama trgovine ljudima u skladu sa javnim ovlašćenjima centara kroz kreiranje jedinstvene metodologije praćenja i ocene kvaliteta rada centara u prevenciji i radu na konkretnim slučajevima žrtava trgovine ljudima.

Centar za socijalni rad, kao ključna ustanova socijalne zaštite u lokalnoj zajednici, nosilac je rada i organizacije zajednice u zadovoljavanju potreba korisnika i korisnica sistema socijalne zaštite. Kroz osnovnu delatnost – procenu stanja i potreba korisnika i organizovanje potrebnih usluga u lokalnoj zajednici, centar za socijalni rad ostvaruje unapređenje kvaliteta života korisnika, uz njegovo puno učešće, kao i uz učešće drugih sistema u zajednici. Redovno praćenje, ocena i unapređivanje kvaliteta rada centra za socijalni rad preduslov su uspešnog rada i zadovoljstva korisnika. Ovo je posebno značajno u oblasti trgovine ljudima koja je za centre za socijalni rad relativno nova oblast rada. Kreiranjem efikasnog sistema za praćenje i procenu rada centara za socijalni rad u ovoj oblasti, stvaraju se uslovi za kontinuiranu procenu njihove efikasnosti i efektivnosti, kao osnova za unapređenje rada i kreiranje adekvatnog sistema za zaštitu žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji.

Specifični ciljevi aktivnosti praćenja kvaliteta rada centara za socijalni rad:

1. Utvrđivanje karakteristika sistema rada centara za socijalni rad u sedam gradova/opština u procesu pružanja podrške socijalnom uključivanju žrtava trgovine ljudima;

- a. Poznavanje fenomena i nacionalnog mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima;
  - b. Primena metode vođenja slučaja u radu sa žrtvama trgovine ljudima – prepoznavanje i procena, planiranje i rad na zaštiti žrtava;
  - c. Saradnja sa drugim akterima – javnim ustanovama, nevladinim organizacijama i drugim organizacijama u obezbeđivanju zaštite i podrške žrtvama trgovine ljudima;
  - d. Zadovoljstvo žrtava trgovine ljudima kvalitetom podrške koju im obezbeđuje centar za socijalni rad;
2. Unapređenje kvaliteta rada centara za socijalni rad i jačanje uloge centra za socijalni rad u zajednici u cilju unapređenja kvaliteta usluga koje se pružaju žrtvama trgovine ljudima.

Uspostavljanje sistema za praćenje kvaliteta rada centra za socijalni rad u ovoj oblasti omogućilo je uvid u:

- a. Postojeći normativni i regulatorni okvir za rad centara za socijalni rad i komparativno poređenje sa propisima u oblasti suzbijanja trgovine ljudima;
- b. Obeležja metodologije stručnog rada centra za socijalni rad (vođenje slučaja), stručna znanja i veštine zaposlenih u centrima za socijalni rad u oblasti rada sa žrtvama trgovine ljudima i prevenciji;
- c. Ulogu centra za socijalni rad u lokalnoj zajednici u prevenciji i obezbeđivanju usluga korisnicima, posebno u odnosu na druge sisteme;
- d. Efekte rada centara za socijalni rad na kvalitet života korisnika.

Okvir za praćenje kvaliteta rada centara za socijalni rad u zaštiti žrtava i prevenciji pojave trgovine ljudima obuhvata nekoliko dimenzija:

- a. Nivo ovladavanja veštinama metodologije vođenja slučaja i njihovu primenu u radu sa žrtvama trgovine ljudima (procena, planiranje, neodložne intervencije, stručna znanja i veštine);
- b. Potrebne resurse za kvalitetnu podršku žrtvama trgovine ljudima (protokoli i procedure u samom centru i lokalnoj zajednici, članstvo u ključnim telima);
- c. Efekte rada centara za socijalni rad na kvalitet života korisnika sa iskustvom trgovine ljudima i prevenciju i suzbijanje pojave trgovine ljudima u lokalnoj zajednici.

Polazna hipoteza za proces praćenja bila je da centri danas prepoznaju fenomen trgovine ljudima, naročito specifičnosti viktimizacije i potrebe žrtava, te da efikasnije (nego u proteklom periodu) obavljaju svoju ulogu u lokalnom mehanizmu zaštite žrtava trgovine ljudima i pripadnika vulnerabilnih grupa koji bi mogli postati žrtve trgovine ljudima ukoliko se na vreme ne neutrališe ili umanje dejstvo određenih faktora (siromaštvo, viktimizacija nasiljem u porodici, zanemarivanje od strane roditelja, isključenost iz obrazovnog sistema, invaliditet i drugo; pri čemu se obično radi o kumulaciji više faktora u jednom slučaju) koji bi ih mogli odvesti u viktimizaciju (što je zapravo oblik preventivnog reagovanja). Pretpostavka se temelji na:

1. Postojanju adekvatnih normativnih rešenja

a. Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>1</sup> među korisnike usluga socijalne zaštite uvršćuje žrtve trgovine ljudima, bilo da su pripadnici kategorije deca i mladi ili odrasla i stara lica (čl. 41 st. 2 t. 7 i st. 3 t. 4); dok čl. 7 govori o neophodnosti saradnje sa drugim subjektima (vladinim i nevladinim; fizičkim i pravnim licima). Čl. 121 nalaže centru za socijalni rad da „inicira i razvija preventivne i druge programe koji doprinose zadovoljavanju individualnih i zajedničkih potreba građana u oblasti socijalne zaštite na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koju je osnovan, inicira i razvija preventivne i druge programe koji doprinose sprečavanju i suzbijanju socijalnih problema i obavlja i druge poslove u oblasti socijalne zaštite, u skladu sa zakonom i drugim propisima”.

b. Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad<sup>2</sup> u čl. 8 koji je posvećen dostupnosti usluga, naglašava obavezu centra da svoje usluge učini dostupnim svima kojima su potrebne, „sa posebnom pažnjom usmerenom na ranjive grupe (deca, stari, invalidi, pripadnici manjinskih grupa)” (st. 1), a jedan od načina jeste „koordinacija aktivnosti sa drugim javnim službama, humanitarnim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama u lokalnoj zajednici” (st. 2). Važan je i čl. 9, posvećen oblasti prevencije i preventivnih aktivnosti, a koji uspostavlja obavezu centra da „razvija preventivne programe koji doprinose zadovoljavanju individualnih i zajedničkih potreba građana, odnosno sprečavanju i suzbijanju socijalnih problema u lokalnoj zajednici” (st. 1).

2. Podacima o većem broju edukativnih seminara koji su za ciljnu grupu imali zaposlene u centrima za socijalni rad.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 24/11.

<sup>2</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011 - dr. pravilnik i 1/2012 - dr. pravilnik.

<sup>3</sup> Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima u Srbiji, Galonja, A, Jovanović, S., str. 14- 17. Zajednički program UNHCR, UNODC i IOM za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, Beograd, 2011., str. 78.

## Metode, uzorak i tok praćenja

U okviru aktivnosti praćenja izvedeni su fokus-grupni intervjui sa zaposlenima u centrima za socijalni rad i dubinski intervjui sa žrtvama trgovine ljudima. Takođe, prikupljeni su i relevantni podaci iz dosijea žrtava trgovine ljudima koje su koristile usluge centara za socijalni rad u posmatranom periodu (od 2011. do 2013. godine).

### Fokus-grupni intervjui

Po odobrenju direktora centara, organizovani su fokus-grupni intervjui sa zaposlenima, pri čemu su grupe činili u datom trenutku dostupni radnici centra sa odgovarajućih pozicija u službi za decu i mlade i službi za odrasle i stare (i to: voditelji slučaja, supervizori, rukovodioci službe) i pravnoj službi (pravnici i stručni radnici na prijemu). Fokus-grupni intervjui su održani u periodu od maja do jula 2013. godine. Intervjui su u proseku trajali po dva sata, a u istraživanju je učestvovalo ukupno 49 radnika centara za socijalni rad čiji je rad praćen, i to: po 9 iz Kragujevca i Subotice, po 8 iz Kraljeva i Novog Sada i po 5 iz Vranja, Niša i Sremske Mitrovice.

U ukupnom broju ispitanika dominirali su ispitanici ženskog pola, što ne čudi imajući u vidu da je briga o drugima „tipičan” ženski posao (među ispitanicima je bilo svega osam muškaraca), a većina je imala značajno radno iskustvo na poslovima socijalne zaštite, u trajanju preko 15 godina. Socijalni radnik/ca je dominantna profesija među ispitanicima, dok je najmanje bilo pravnika, što je i bilo očekivano.

Važno je istaći da su ispitanici su imali priliku da postavljaju pitanja voditeljicama intervjua (autorkama metodologije i izveštaja o praćenju rada centara za socijalni rad)<sup>4</sup> u vezi sa temom, te bi se moglo reći da su ovi razgovori imali i karakter akcionog istraživanja i kao takvi ostvarili određeni doprinos boljem upoznavanju zaposlenih u centrima za socijalni rad sa aktuelnim mehanizmom zaštite žrtava trgovine ljudima, njegovim mogućnostima i perspektivama.

Period za posmatranje – period od 2011. do 2013. godine je izabran imajući u vidu značajne novine u sferi zaštite žrtava trgovine ljudima – usvajanje Zakona o socijalnoj zaštiti (2011) koji je žrtve trgovine ljudima uveo u kategorije korisnika socijalne zaštite i osnivanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima (april 2012).<sup>5</sup> Nije bez

---

<sup>4</sup> Prof. dr Slađana Jovanović (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu) je jedna od osnivačica NVO Atina i autorka brojnih radova na temu zaštita žrtava trgovine ljudima i psihološkinja Lidija Milanović, rukovoditeljka Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, licencirana supervizorka u socijalnoj zaštiti.

<sup>5</sup> O Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima na: <http://www.centarzztlj.rs/>

značaja ni proces kreiranja nove nacionalne strategije u oblasti sprečavanja i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava.<sup>6</sup> U pomenutom periodu, ali i pre 2011. godine su organizovani i brojni edukativni seminari na temu zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima,<sup>7</sup> te je pretpostavka bila da su zaposleni u centrima za socijalni rad sada dobro upoznati sa fenomenom trgovine ljudima i mehanizmom zaštite žrtava i da su njihove aktivnosti u slučajevima na kojima rade (računajući i preventivne aktivnosti) u skladu sa tim.

Pitanja u upitniku su podeljena u tri grupe:

1. Pitanja koja se odnose na ispitanike, njihovu profesiju, iskustvo u radu i angažman u centru za socijalni rad;
2. Pitanja opšteg karaktera, odnosno uvodna pitanja koja se odnose na stepen poznavanja fenomena (naročito mehanizma zaštite žrtava i faktora vulnerabilnosti u konkretnoj lokalnoj zajednici), upoznatosti sa konkretnim slučajevima na kojima je centar radio u posmatranom periodu (broj slučajeva, profil žrtava, neke osobenosti slučajeva);
3. Pitanja koja se odnose na stručni rad u centrima za socijalni rad, a koja su podeljena na tri grupe:
  - a. prijem i procena;
  - b. planiranje i realizacija plana usluga i mera;
  - c. saradnja sa drugim državnim organima i organizacijama civilnog društva.

## Analiza sadržaja dosijea korisnika/ca – žrtava trgovine ljudima

Pored fokus-grupnih intervjua, a upravo po okončanju svakog od njih, prikupljeni su podaci iz dosijea žrtava trgovine ljudima koji su bili na aktivnoj evidenciji centra za socijalni rad u periodu od 2011. do 2013. godine. Prikupljeni su podaci iz ukupno

<sup>6</sup> Predlog nacrta nacionalne Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava 2013–2018. videti na: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/strategija%20predlog%20nacrt%20konacno%2012.2.2013.pdf>

<sup>7</sup> O edukativnim seminarima organizovanim do 2010. godine: A. Galonja, S. Jovanović, op. cit., str. 76–83. Tokom decembra 2011. godine i januara 2012. godine u okviru Zajedničkog programa UNHCR, UNODC i IOM u borbi protiv trgovine ljudima, u saradnji sa Ministarstvom rad i socijalne politike, izvršena je obuka zaposlenih u centrima za socijalni rad pod nazivom *Uloga centara za socijalni rad u zaštiti žrtava trgovine ljudima* (za 167 profesionalaca iz 37 centara za socijalni rad u Srbiji). Više na: <http://www.ungifserbia.org/srp/?p=761>.

deset dosijea (u uzorak su ušli po jedan slučaj iz Niša, Kragujevca, Sremske Mitrovice i Novog Sada, i po dva slučaja iz Vranja, Kraljeva i Subotice). Predmet istraživanja bilo je postupanje centara za socijalni rad u konkretnim slučajevima kako bi se utvrdilo koje su aktivnosti preduzimali, kako su postupali prema korisnici (u svim slučajevima korisnici su bili ženskog pola), kako su saradivali sa drugim državnim institucijama ili nevladinim organizacijama. Naročito je bilo važno utvrditi na koji način se dolazilo do podatka o tome da se radi o žrtvi trgovine ljudima, tj. da li su oni sami izvršili detekciju i inicirali proces identifikacije ili je žrtva na njih upućena. U svim slučajevima autorke su bile u prilici da dobiju dodatne informacije ili pojašnjenja o slučaju od voditelja slučaja ili radnika centra koji je upoznat sa radom na slučaju. Analiza dosijea omogućila je uvid u uvremenjenost preduzimanja aktivnosti i mera zaštite, sagledavanje karakteristika procene i, posebno značajno, planiranja podrške i zaštite u radu sa žrtvom trgovine ljudima.

Korišćenjem ovog metoda obezbeđene su nove informacije o aktivnostima centara za socijalni rad i to u konkretnim slučajevima koje su poslužile i za dopunu, ali i proveru podataka dobijenih putem fokus-grupnih intervjua. Takođe, uvid u dosijee i konkretne korake koji su preduzimani u određenim slučajevima omogućio je uočavanje i propusta u radu ili pak, dobre prakse, kako centara za socijalni rad, tako i drugih aktera sa kojima je centar saradivao ili nastojao da ostvari saradnju, a koji su bili od uticaja na (ne)efikasnost u radu samog centra. Na taj način je neposredno ostvaren uvid u delotvornost pojedinih oblika saradnje centra za socijalni rad i drugih aktera.

### **Dubinski intervjui sa korisnicama usluga centara za socijalni rad**

Praćenje rada centara za socijalni rad ne bi bilo potpuno bez uvažavanja mišljenja samih korisnika njihovih usluga – žrtava trgovine ljudima. U intervjuiima vođenim na osnovu upitnika sa pretežno otvorenim odgovorima, osnovno je pitanje bilo kako korisnice vide centre, odnosno njihov angažman u sopstvenom slučaju, da li je angažovanje centra omogućilo zadovoljavanje njihovih potreba i kako vide mogućnosti poboljšanja usluga centara za socijalni rad i odnosa stručnih radnika centra prema korisnicima. Korisnicama je predloženo da će dobijeni podaci biti korišćeni za potrebe unapređenja zaštite žrtava trgovine ljudima i da se nigde neće pominjati njihovi lični podaci niti oni koji bi mogli otkriti njihov identitet.



## Ključne dimenzije i indikatori za praćenje

Utvrdjivanje karakteristika sistema rada centara za socijalni rad u sedam gradova/opština u procesu pružanja podrške socijalnom uključivanju žrtava trgovine ljudima

Dimenzije praćenja	Indikatori	Metode	Izvori podataka
<p>Normativna uređenost rada CSR i zahtevi u oblasti zaštite žrtava trgovine ljudima</p>	<p>Usklađenost stručne prakse u centru za socijalni rad sa Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad</p> <p>Usklađenost metodologije stručnog rada sa savremenim zahtevima i pristupima</p> <p>Metodologija rada centra za socijalni rad omogućava zaštitu žrtava u skladu sa međunarodnim standardima</p>	<p>Analiza propisa</p> <p>Analiza dokumenta koji regulišu stručnu praksu</p>	<p>Propisi i dokumenta</p> <p>Dosijea korisnika u centru za socijalni rad</p> <p>Izveštaji sa fokus-grupnih i dubinskih intervjua</p>
<p>Procena u okviru metodologije vođenja slučaja</p>	<p>Oblasti, metode i tehnike procene omogućavaju adekvatnu procenu stanja i potreba korisnika sa iskustvom trgovine ljudima</p> <p>Procena je uvrštenjena i blagovremena aktuelnoj situaciji korisnika</p>	<p>Fokus-grupni intervjui sa stručnim radnicima službi za decu i mlade i službi za odrasle i stare (rukovodioci, supervizori, voditelji slučajeva), prijemnim radnicima i direktorima</p>	<p>Izveštaji sa fokus-grupnih i dubinskih intervjua</p>
<p>Planiranje u okviru metodologije vođenja slučaja</p> <p>Neodložne intervencije</p> <p>Stručna znanja i veštine</p> <p>Teškoće u centru za socijalni rad i neusaglašenosti između sistema</p> <p>Poštovanje ljudskih prava u procesu podrške</p>	<p>Proces planiranja i učešće relevantnih struktura/sistema omogućavaju kvalitetnu podršku korisnicima</p> <p>Neodložne intervencije se realizuju u skladu sa propisanom metodologijom</p> <p>Prepoznata potrebna znanja i veštine i stepen njihove zastupljenosti</p> <p>Detektovane teškoće u samom centru za socijalni rad (organizacione/strukturne i kvalitativne) za uspešnu podršku korisnicima sa iskustvom žrtvama trgovine ljudima</p> <p>Stručnjaci poznaju ljudska prava žrtava trgovine i mogu da primene znanja u procesu zaštite žrtava</p>	<p>Dubinski intervjui sa zaposlenima</p> <p>Dubinski intervjui s korisnicima – žrtvama trgovine ljudima</p>	

Unapređenje kvaliteta rada centra za socijalni rad i jačanje uloge centra za socijalni rad u zajednici u cilju unapređenja kvaliteta usluga koje se pružaju žrtvama trgovine ljudima

Dimenzije praćenja	Indikatori	Metode	Izvori podataka
Mesto i uloga centra za socijalni rad u lokalnoj zajednici u zaštiti žrtava i prevenciji trgovine ljudima	<p>CSR je član ključnih tela u lokalnoj zajednici i nosilac aktivnosti u socijalnoj zaštiti</p> <p>CSR ima potpisane protokole o saradnji sa relevantnim ustanovama</p> <p>CSR učestvuje u primeni, praćenju i oceni lokalnih akcionih planova u oblasti socijalne zaštite, posebno u delu trgovine ljudima</p> <p>Razvijene usluge u zajednici namenjene žrtvama trgovine ljudima</p>	Fokus-grupni intervjui u lokalnoj zajednici	Izveštaji sa fokus-grupnih i dubinskih intervjua Protokoli, sporazumi o saradnji, akcioni planovi
Efekti rada centra za socijalni rad na kvalitet života korisnika sa iskustvom trgovine ljudima i prevenciju i suzbijanje pojave trgovine ljudima	<p>Stepen zadovoljstva korisnika radom voditelja slučaja i podrškom centra</p> <p>Realizovane akcije preventivnog tipa</p>	Dubinski intervjui sa korisnicima/cama	Izveštaji sa dubinskih intervjua

## **Praćenje lokalnih politika za zaštitu žrtava i prevenciju trgovine ljudima**

### **Okvir za praćenje**

Svrha aktivnosti praćenja lokalnih politika, uključujući primenu strateških i akcionih planova jeste utvrđivanje načina funkcionisanja sistema zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima u lokalnim zajednicama i unapređenje rada svih relevantnih institucija na lokalnom nivou kroz uspostavljanje dugoročne funkcionalne saradnje.

Uspostavljanje sistema za praćenje primene lokalnih strateških i akcionih planova pružilo je osnov za kreiranje nalaza i preporuka za unapređenje lokalnih politika i praksi u oblasti zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima u sedam lokalnih zajednica, s mogućnošću replikacije modela u druge lokalne zajednice u Republici Srbiji. Uspostavljanje sistema za praćenje omogućilo je uvid u:

1. Postojeću regulativu, nivo primene, kao i nedostajuće odredbe koje bi obezbedile održivi okvir za zaštitu žrtava i prevenciju trgovine ljudima u lokalnim zajednicama;
2. Postojeću praksu u implementaciji programa zaštite i prevencije trgovine ljudima u lokalnim zajednicama;
3. Trenutne izazove i probleme sa kojima se suočavaju institucije socijalne zaštite i drugi relevantni akteri u primeni mera zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima propisanih nacrtom nove strategije za suzbijanje trgovine ljudima u Republici Srbiji i Zakonom o socijalnoj zaštiti;
4. Postojeće kapacitete i kapacitete i resurse koji nedostaju kako bi se programi zaštite i prevencije adekvatno implementirali.

### **Preduslovi za uspostavljanje sistemskog procesa praćenja**

U prvoj fazi implementacije projekta, zaključno s 25. martom 2013. godine, razvijena je metodologija za praćenje i formirana *Monitoring struktura lokalnih organizacija civilnog društva (MSLO)* koju čini 14 organizacija civilnog društva/kancelarija za mlade iz gradova u kojima se izvodi projekat.

U sledećoj fazi je organizovana obuka MSLO u cilju jačanja kapaciteta mreže za praćenje implementacije lokalnih strateških i akcionih planova u oblasti socijalne zaštite i to specifično, zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima.

Centralna faza ovog procesa praćenja – sama implementacija procesa praćenja se odvijala u periodu od 1. aprila 2013. godine, zaključno sa 26. julom 2013. godine i podnošenjem finalnog monitoring izveštaja.

Za uspostavljanje sistemskog procesa praćenja na nivou realizacije projekta, prepoznati su sledeći preduslovi:

- Razvoj metodološkog okvira i instrumenata za praćenje primene lokalnih akcionih i strateških planova;
- Trening za članove MSLO kako bi se uspostavilo zajedničko razumevanje o ciljevima, metodologiji, dinamici procesa praćenja i načinima izveštavanja;
- Uspostavljanje partnerskih odnosa sa lokalnim institucijama angažovanim u procesima zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima (Lokalna mreža aktera – LMA);
- Četrnaest partnerskih organizacija koje su uključene u implementaciju projekta i koriste istu metodologiju za praćenje i rade koordinirano i u skladu sa predviđenom dinamikom;
- Imenovane su i angažovane osobe zadužene za praćenje u svakoj lokalnoj zajednici, odgovorne za izvođenje procesa praćenja, komunikaciju sa osobama za praćenje iz drugih gradova i izveštavanje (četrnaest osoba).

Okvir za praćenje primene lokalnih strateških i akcionih planova obuhvata praćenje nekoliko ključnih dimenzija:

1. Dinamika usvajanja i revizija lokalnih strateških i akcionih planova (uključujući evidentiranje nedostajućih planova i razloge za to) i njihova analiza u odnosu na zahteve postavljene Strategijom za suzbijanje trgovine ljudima Republike Srbije i Zakonom o socijalnoj zaštiti u oblasti zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima;
2. Resursi za primenu strateških i akcionih planova (odluke o budžetu i finansijski izveštaji opština i gradova u godinama donošenja i implementacije planova);
3. Analiza postojećih procedura i praksi u zaštiti žrtava i prevenciji trgovine ljudima u opštinama/gradovima;
4. Kvalitet i efekti implementacije programa za zaštitu žrtava i prevenciju trgovine ljudima;

Praćenje primene lokalnih strateških i akcionih planova u oblasti socijalne zaštite i to specifično, zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima se u periodu implementacije projekta odvijala kontinuirano, na osnovu predloženih indikatora i instrumenata za praćenje u okviru definisanih dimenzija.

Metodologija za praćenje je dizajnirana tako da obuhvata primenu različitih metoda istraživanja: kvalitativnih, kvantitativnih, participativnih, kao i analizu sadržaja postojećih izveštaja i dokumenata. U skladu sa tim, metodologija obuhvata i detaljan predlog potencijalnih izvora podataka: predstavnici institucija socijalne zaštite, policije, tužilaštava i sudova, obrazovnih i zdravstvenih institucija, organizacija civilnog društva; predstavnici lokalne samouprave (donosioci odluka) i osetljivih grupa.

Predlog okvira i metodologije za praćenje obuhvata:

- Ključne indikatore koji su osnov za snimanje početnog stanja i postignutih rezultata u odnosu na ciljeve projekta;
- Instrumente praćenja/istraživanja;
- Izvore podataka – ciljne grupe relevantne za proces praćenja/istraživanja;
- Dinamiku procesa praćenja i izveštavanja;
- Uloge i odgovornosti MSLO i osoba zaduženih za praćenje;
- Forme za izveštavanje i sadržaj izveštaja.

## Ključne dimenzije i indikatori za praćenje

Uspostavljanje mehanizma za praćenje primene lokalnih strateških i akcionih planova u oblasti socijalne zaštite i to specifično, oblasti zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima:

Lokalni planovi	Resursi	Procedure i prakse	Kvalitet i efekti
<p>Dinamika usvajanja i revizija lokalnih planova</p> <p>Evidentiranje nedostajućih planova</p> <p>Proces donošenja planova i razlozi za nepostojanje</p> <p>Analiza u odnosu na zahteve postavljene Strategijom za suzbijanje trgovine ljudima i Zakonom o socijalnoj zaštiti – evidentiranje primera dobre prakse i nedostataka</p> <p>Analiza u odnosu na programe zaštite posebno osetljivih grupa</p>	<p>Analiza odluka o budžetu i finansijskih izveštaja opština/gradova po godinama donošenja i godinama implementacije</p> <p>Mapiranje postojećih programa u lokalnoj zajednici: SOS telefon, sklonište, programi</p> <p>OCD za zaštitu žrtava trgovine, nasilja, podršku osetljivim grupama</p> <p>Kapaciteti sistema (socijalna zaštita, obrazovni, zdravstveni, policija, tužilaštvo, sudovi, druge institucije socijalne zaštite</p> <p>Uspostavljena partnerstva i saradnja na lokalnom nivou – multi-sektorski timovi (nasilje u školama, nasilje u porodici...)</p>	<p>Lokalni mehanizam upućivanja</p> <p>Sistem zaštite koji primenjuju centri za socijalni rad</p> <p>Saradnja sa Službom za zaštitu žrtava trgovine ljudima</p> <p>Saradnja sa OCD i drugim institucijama – mehanizmi i prakse</p>	<p>Broj identifikovanih žrtava</p> <p>Vidovi asistencija koji su pruženi</p> <p>Stepen socijalne uključenosti žrtava</p>

Dimenzije praćenja	Indikatori	Meta definicije	Metode	Izvori podataka
<p>CILJ: Uspostavljanje mehanizma za praćenje primene lokalnih strateških i akcionih planova u oblasti socijalne zaštite i to specifično, u oblasti zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima</p>	<p>Razvijen metodološki okvir i instrumenti za praćenje</p> <p>Kreirano sedam monitoring izveštaja s preporukama za postupanje u oblasti zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima</p>	<p>U prvoj projektnoj fazi</p> <p>Tokom realizacije procesa praćenja</p> <p>Finalni izveštaj – na kraju procesa</p>		

**Dimenzije praćenja**      **Indikatori**      **Meta definicije**      **Metode**      **Izvori podataka**

<p>Dinamika usvajanja i revizija lokalnih strateških i akcionih planova (uključujući evidentiranje nedostajućih planova i razloge za to) i njihova analiza u odnosu na zahteve postavljene na tom strategije za suzbijanje trgovine ljudima Republike Srbije i Zakonom o socijalnoj zaštiti u oblasti zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima</p>	<p>Dinamika usvajanja i revizija lokalnih planova</p> <p>Evidentiranje nedostajućih planova</p> <p>Proces donošenja planova i razlozi za nepostojanje</p>	<p>Da li su i u kom periodu usvojeni strateški i akcioni planovi u oblasti socijalne zaštite?</p> <p>Da li su prolazili proces revizije i u kom periodu?</p> <p>Da li je tema socijalne zaštite obrađena u drugim sektorskim planovima?</p> <p>Evidentirati nedostatak strateških i akcionih planova u ovoj oblasti</p> <p>Evidentirati nepostojanje sektorske politike koja uključuje teme socijalne zaštite</p> <p>Ko je inicirao proces donošenja?</p> <p>Ko je učestvovao u kreiranju planova?</p> <p>Kako je teкао proces donošenja odluke o usvajanju planova?</p> <p>Koji su razlozi za nepostojanje planova?</p>	<p>Dubinski intervjui s predstavnicima lokalne samouprave nadležnim za socijalnu politiku</p> <p>Pregled donetih strateških i akcionih planova</p> <p>Dubinski intervjui s predstavnicima lokalne samouprave nadležnim za socijalnu politiku</p> <p>Dubinski intervjui s predstavnicima lokalne samouprave nadležnim za socijalnu politiku</p> <p>Analiza sekundarnih izvora (izveštaji,...)</p> <p>Analiza sadržaja dokumenta</p>	<p>Strategija za suzbijanje trgovine ljudima</p> <p>Zakon o socijalnoj zaštiti</p> <p>Lokalni strateški i akcioni planovi u oblasti socijalne zaštite</p> <p>Drugi lokalni strateški i akcioni planovi</p> <p>Zapošteni u lokalnoj samoupravi</p>
		<p>Upoznavanje sa Strategijom i Zakonom</p> <p>Upoznavanje sa sadržajem lokalnih strateških i akcionih planova</p> <p>Evidentiranje primera dobre prakse i nedostataka u lokalnim planovima u odnosu na nacionalnu Strategiju i Zakon o socijalnoj zaštiti</p> <p>Mapiranje strateških ciljeva lokalnih strategija i aktivnosti iz akcionih planova namenjenih unapređenju položaja posebno osjetljivih grupa.</p>		<p>Analiza sadržaja dokumenta</p>

**Dimenzije praćenja**      **Indikatori**      **Meta definicije**      **Metode**      **Izvori podataka**

<p>Resursi za primenu strateških i akcionih planova (odluke o budžetu opština i budžetu gradova u godinama donošenja i implementacije planova)</p>	<p>Analiza odluka o budžetu opština/ gradova i finansijskih izveštaja po godinama donošenja i godinama implementacije</p> <p>Mapiranje postojećih programa u lokalnoj zajednici: SOS telefon, sklonište, programi OCD za zaštitu žrtava trgovine, nasilja, podršku osetljivim grupama</p> <p>Kapaciteti sistema (socijalna zaštita, obrazovni, zdravstveni, policija, tužilaštvo, sudovi, druge institucije socijalne zaštite</p> <p>Uspostavljena partnerstva i saradnja na lokalnom nivou – multisektorski timovi (nasilje u školama, nasilje u porodici...)</p>	<p>Sticanje uvida u odluke o budžetu i finansijske izveštaje opština/gradova od godine donošenja strateškog/akcionog plana i za svaku narednu godinu (informacija od javnog značaja)</p> <p>Sticanje uvida u postojeće programe</p> <p>Sticanje uvida u sadržaj ponuđenih programa</p>	<p>Desk istraživanje</p> <p>Podnošenje zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja</p> <p>Sastanci s predstavnicima lokalne samouprave</p> <p>Sastanci s OCD i centrima za socijalni rad</p> <p>Fokus-grupni intervjui</p> <p>Fokus-grupni intervjui</p>	<p>Objavljeni podaci opština/ gradova</p> <p>Zaposleni u lokalnoj samoupravi</p> <p>OCD</p> <p>Predstavnici svih lokalnih institucija (centri za socijalni rad, policija, tužilaštva, sudovi, škole, zdravstvene ustanove)</p>
--	--	--	---	--



## Dimenzije praćenja

## Indikatori

## Meta definicije

## Metode

## Izvori podataka

Analiza postojećih procedura i praksi u zaštiti žrtava i prevenciji trgovine ljudima u opštinama/gradovima	Lokalni mehanizam upućivanja  Sistem zaštite koji primenjuju centri za socijalni rad  Saradnja sa Službom za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima	Ko identifikuje žrtve trgovine ljudima? Kome se žrtve dalje upućuje? Kako institucije saraduju u ovom procesu? Koje usluge i mere centri za socijalni rad preduzimaju u cilju zaštite žrtava? Koje se usluge i mere primenjuju u zaštiti osetljivih grupa? Da li su centri za socijalni rad i predstavnici drugih institucija upoznati s mandatom Službe? Na koliko je slučajeva uspostavljena saradnja sa Službom? Koji su koraci u saradnji? Koji su programi/aktivnosti izvedeni u partnerstvu ma? Koji programi prevencije?	Fokus-grupni intervjui  Dubinski intervjui s predstavnicima centra za socijalni rad  Analiza izveštaja centara Fokus-grupni intervjui Analiza izveštaja Službe	Predstavnici svih lokalnih institucija (centri za socijalni rad, policija, tužilaštva, sudovi, škole, zdravstvene ustanove) Predstavnici centara za socijalni rad Izveštaji centara za socijalni rad Izveštaji Službe
Kvalitet i efekti implementacije programa za zaštitu žrtava i prevenciju trgovine ljudima	Broj identifikovanih žrtava  Vidovi asistencija koji su pruženi	Koliko je žrtava trgovine ljudima identifikovano u opštinama/gradovima?  Šta je urađeno u slučajevima identifikovanih žrtava?	Analiza izveštaja centara Analiza izveštaja Službe  Dubinski intervjui s predstavnicima centra za socijalni rad  Analiza izveštaja Službe Dubinski intervjui s predstavnicima centra za socijalni rad Analiza izveštaja Službe	Predstavnici centara za socijalni rad Izveštaji centara za socijalni rad Izveštaji Službe
Stepen socijalne uključenosti žrtava	Stepen socijalne uključenosti žrtava	U kom su statusu te žrtve sada? Kako se prate efekti programa?	Dubinski intervjui s predstavnicima centra za socijalni rad Analiza izveštaja Službe	Izveštaji Službe

## **MEĐUNARODNI, NACIONALNI I LOKALNI STANDARDI ZAŠTITE ŽRTAVA I PREVENCIJE TRGOVINE LJUDIMA**

U ovom poglavlju izveštaja biće dat prikaz ključnih dokumenata iz oblasti međunarodnopravne zaštite i domaćeg sistema zaštite i prevencije trgovine ljudima. U pitanju su posebno ona dokumenta koja imaju značaj u za prevenciju i zaštitu žrtava, kako je to prevashodni fokus projekta *Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima*. Takođe, prikazana su i dokumenta relevantna za oblast nacionalne socijalne zaštite, s obzirom na relevantnost ovog sistema za blagovremenu zaštitu i socijalno uključivanje žrtava trgovine.

### **Međunarodni standardi**

Međunarodni standardi su prikazani od najopštijih dokumenata međunarodne zaštite ljudskih prava do onih specifično relevantnih za pojedine aspekte prevencije i zaštite grupa posebno izloženih trgovini – u pitanju su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, Konvencija o pravima deteta, Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i EU Direktiva o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava.

### **Ujedinjene nacije**

Međunarodni sistem borbe protiv trgovine ljudima počiva na Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima<sup>8</sup> (1948) i članu 4 kojim se zabranjuje držanje u ropstvu i potčinjenosti i svi oblici ropstva i trgovine robljem. Relevantan je i član 13 koji garantuje slobodu kretanja, kao i član 16 koji kaže da se brak može sklopiti samo uz slobodan i potpun pristanak lica koja stupaju u brak.

Standardi zaštite i borbe protiv trgovine ljudima su bliže definisani Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i

---

<sup>8</sup> Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/217 A (III), Pariz.

decom uz Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala<sup>9</sup> (2000). Ovaj dokument, poznatiji kao Palermo Protokol definiše trgovinu ljudskim bićima kao (čl. 3):

**vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem pretnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije. Eksploatacija obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa...**

Pristanak same žrtve na eksploataciju je bez značaja ukoliko je korišćena bilo koja od ovih mera. Takođe, ukoliko je u pitanju dete (bilo koja osoba mlađa od 18 godina) vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje ili primanje deteta za svrhe eksploatacije smatra se trgovinom čak i ako ne obuhvata navedena sredstva.

Protokol se zasniva na takozvanoj paradigmi „3D” koja podrazumeva prevenciju, zaštitu i gonjenje (prevention, protection, prosecution).<sup>10</sup> Preduzimanje preventivnih mera, uključujući i prevenciju reviktimizacije i ublažavanje faktora rizika poput siromaštva su tako propisane članom 9, a trgovine ljudima je ustanovljena kao krivično delo članom 5 Protokola. Pomoć i zaštita žrtava nelegalne trgovine ljudima, uključujući fizički, psihološki i socijalni oporavak (obezbeđivanje smeštaja, savetovanje i informisanje o pravima, dodatno obrazovanje, obuku i zaposlenje...) su predmet člana 6. Tadašnja Savezna Republika Jugoslavija je potvrdila Konvenciju i prateće protokole 2001. godine njihovom ratifikacijom,<sup>11</sup> što ih čini delom unutrašnjeg pravnog poretka Srbije (s obzirom na kontinuitet međunarodnopravnog subjektiviteta sa državom prethodnicom).

Kao dokument koji se sveobuhvatno bavi problemom trgovine, Palermo Protokol je komplementaran sa prethodno usvojenim dokumentima koji su se u nekim aspektima bavili i ovim fenomenom. Tako na primer Konvencija o pravima deteta<sup>12</sup> (1989) predviđa obavezu država ugovornica da zaštite decu od svih oblika seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (čl. 34), da preduzimaju mere kako bi

<sup>9</sup> Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/55/25, Njujork.

<sup>10</sup> <http://www.state.gov/documents/organization/144603.pdf>

<sup>11</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola, „Službeni list SRJ” – Međunarodni ugovori, br. 6/2001.

<sup>12</sup> Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/44/25, Njujork.

se sprečile otmice, prodaja i trgovina decom (čl. 35), kao i za oporavak i reintegraciju deteta žrtve (čl. 39). SFRJ i kasnije SRJ su ovu Konvenciju takođe ratifikovale.<sup>13</sup>

Jedanaest godina nakon Konvencije, usvojen je Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji<sup>14</sup> (2000), koji dopunjuje Konvenciju detaljnijim zahtevima za obustavljanjem seksualne eksploatacije i zloupotrebe dece, kao i za zaštitom od prodaje dece za novčanu ili bilo koju drugu naknadu. Države ugovornice treba da inkriminišu aktivnosti koje se odnose na prodaju dece u smislu nuđenja, isporuke ili prihvatanja deteta u svrhu seksualne eksploatacije, prebacivanja organa deteta radi ostvarivanja profita i angažovanja deteta u okviru prinudnog rada; zatim na nuđenje, dobijanje ili obezbeđivanje nekog deteta za potrebe dečije prostitucije, kao i proizvodnju, širenje ili posedovanje dečije pornografije (čl. 3). Savezna Republika Jugoslavija je Protokol ratifikovala godinu dana nakon usvajanja.<sup>15</sup>

### Savet Evrope

Od regionalnih instrumenata ključno mesto pripada Konvenciji Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima<sup>16</sup> (2005) koja je bazirana na ciljevima sprečavanja i suzbijanja trgovine ljudima, zaštite prava i pružanja pomoći žrtvama i svedocima, kao i unapređivanja međunarodne saradnje. U oblasti sprečavanja trgovine predviđeno je više mera – koordinacija različitih tela nadležnih za trgovinu na nacionalnom nivou, zatim mere obeshrabrivanja potražnje, usvajanje zakonodavnih ili drugih odgovarajućih mera koje, bez ugrožavanja slobode kretanja, treba da omogućе kontrolu na granicama, zatim osiguravanje zaštite, celovitosti i bezbednosti ličnih isprava, kao i proveru njihove valjanosti i ispravnosti. Srbija je ratifikacijom u Skupštini potvrdila Konvenciju 2009. godine.<sup>17</sup>

Ova Konvencija i Povelja poslužile su kao polazište za Konvenciju o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja<sup>18</sup> koju je izradio Komitet eksperata Saveta Evrope i koja je potpisana 2007. godine. Pored Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, ovo je jedini međuna-

---

**13** Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 15/90 i „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/96 i 2/97.

**14** Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/54/263, Njujork.

**15** Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/2001.

**16** CETS No.: 197, Varšava.

**17** Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 19/2009.

**18** CETS No.: 201, Lanzarot.

rodni instrument koji se odnosi na seksualno nasilje nad decom.<sup>19</sup> Dva osnovna cilja Konvencije su prevencija i borba protiv seksualnog iskorišćavanja i zlostavljanja dece i zaštita prava dece žrtava, a predviđene su i konkretne obaveze, kako u nacionalnom kontekstu, tako i u međunarodnoj saradnji. Ova Konvencija je postala deo pravnog sistema Srbije ratifikacijom 2010. godine.<sup>20</sup>

## Evropska unija

Parlament i Savet EU su 2011. godine usvojili Direktivu o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava,<sup>21</sup> kojom je zamenjena prethodna Okvirna odluka Saveta<sup>22</sup> iz 2002. godine. Ovim sveobuhvatnim dokumentom se od država članica zahteva inkriminisanje svih oblika trgovine i oštro kažnjavanje počinitelaca. Takođe, istraga i procesuiranje slučajeva ne treba da zavise od svedočenja žrtve i mogu da se nastave i nakon povlačenja izjave žrtava. Pomoć i podrška žrtvama, sa druge strane, ne treba da zavise od volje da sarađuju u procesu suđenja, a treba osigurati da se žrtve trgovine ne gone za dela na koje su bili primorana. Nadalje se od država članica zahtevaju mere koje će sprečiti sekundarnu viktimizaciju tokom sudskih procesa, kao i uspostavljanje instituta nacionalnog izvestioca ili ekvivalentnog instituta koji bi se bavio vladinim merama protiv trgovine ljudima, uključujući i merenje rezultata i sakupljanje podataka.

## Nacionalni i lokalni normativni i regulatorni okvir

### Ustav i relevantni zakoni

Prava i standardi u oblasti prevencije i zaštite žrtava trgovine proističu iz više zakona iz oblasti krivičnogprave i socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstva, regulisanja boravka stranih državljana, itd. Sledi pregled normativnog i regulatornog okvira koji može biti od značaja za preventivno delovanje, kao i za temeljnu i adekvatnu zaštitu u situacijama kada postoje indicije da je već došlo do trgovine ljudima, kako za državljane Srbije, tako i za strane državljane, sa osvrtom i na lokalni nivo intervencije koja je u posebnom fokusu projekta *Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine*

<sup>19</sup> Explanatory report, [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int)

<sup>20</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog nasilja, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 1/2010.

<sup>21</sup> Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims.

<sup>22</sup> Council Framework Decision, 2002/629/JHA.

*ljudima*. Zakonski okvir je prikazan od najopštijih akata kao što su Ustav Republike Srbije, preko zakona koji inkriminišu trgovinu i regulišu krivičnopravnu zaštitu žrtava trgovine, bilo da su u pitanju odrasli ili maloletna lica (Krivični zakonik, Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica), preko zakona koji regulišu oblast migracione politike i posebno su važni za razmatranje situacije žrtava stranih državljana (Zakon o strancima, Zakon o azilu), do zakona relevantnih za prevenciju i zaštitu unutar sistema socijalne zaštite, ingerencije lokalne samouprave, obrazovnog i zdravstvenog sistema (Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o zdravstvenoj zaštiti).

Držanje u ropstvu i položaju sličnom ropstvu je zabranjeno članom 26 Ustava Republike Srbije.<sup>23</sup> Dalje, istim članom se zabranjuje prinudni rad – seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju. U okviru prava garantovanih deci, zagantovano je da svako dete ima pravo na lično ime, upis u matičnu knjigu i na zaštitu od svakog iskorišćavanja ili zloupotrebe (čl. 64). Deca mlađa od 15 godina ne mogu biti zaposlena niti, ako su mlađa od 18 godina, mogu raditi na poslovima štetnim po njihovo zdravlje ili moral (čl. 66).

Trgovina ljudima je u zakonodavstvu Srbije inkriminisana od 2003. godine<sup>24</sup> i to na osnovu definicije trgovine ljudima date u Palermo protokolu. Dalja aktivnost u ovoj oblasti je rezultovala razdvajanjem i posebnim kažnjavanjem trgovine i nedozvoljenog prelaza granice i krijumčarenja ljudi od 2006. godine.<sup>25</sup> Pomaci u krivičnom zakonodavstvu su, u skladu sa međunarodnim zahtevima, doneli pooštrenje kaznene politike i propisanih kazni i sledstveno izmeštanje dela trgovine u nadležnost višeg suda, kao i uvođenje novih oblika dela trgovine.<sup>26</sup> Ovo bi trebalo između ostalog da rezultuje efikasnijom zaštitom žrtava, kažnjavanjem šireg kruga onih koji su uključeni u lanac trgovine, boljom zaštitom maloletnih lica, kao i istu zaštitu u onim slučajevima kada je postojao pristanak žrtve na eksploataciju. U važećem Krivičnom zakoniku<sup>27</sup> je *radnja izvršenja dela* definisana kao „vrbovanje, prevoz, prebacivanje, predaja, prodaja, kupovina, posredovanje u prodaji, sakrivanje ili držanje drugog lica, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog od-

<sup>23</sup> Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/06.

<sup>24</sup> Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakona, „Sl. glasnik RS”, br. 39/03.

<sup>25</sup> Član 350, Krivični zakonik, „Sl. glasnik RS”, br. 85/05.

<sup>26</sup> Galonja, A, Jovanović, S., op. cit., str. 14-17.

<sup>27</sup> Krivični zakonik, „Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009 i 121/2012.

nosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima”. *Načini izvršenja* mogu biti „sila ili pretnja, dovođenje u zabludu ili održavanje u zabludi, zloupotreba ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanje ličnih isprava ili davanje ili primanje novca ili druge koristi”, a predviđene je kazna zatvorom od tri do dvanaest godina (čl. 388). Ako je delo trgovine učinjeno prema maloletnom licu, minimum zatvorske kazne je pet godina i to i u slučajevima kada nisu primenjeni navedeni načini izvršenja. Ukoliko je iz krivičnog dela trgovine proizašla teška telesna povreda nekog lica, predviđeno je pet do petnaest, a ukoliko je nastupila smrt, najmanje deset godina zatvorske kazne. Dva posebna oblika dela su izvršenje od strane grupe i od strane organizovane kriminalne grupe, kada su predviđene kazne najmanje pet, tj. deset godina. Nadalje, propisano je kažnjavanje od šest meseci do pet godina za *poseban oblik dela* kada lica koje zna ili je moglo znati da je lice žrtva trgovine ljudima iskoristi njen položaj ili drugome omogući iskorišćavanje njenog položaja. Ukoliko je učinilac znao ili je mogao znati da je lice maloletno, kazna je od jedne do osam godina. Pozitivna novina je da je sam čin pristanka lica na eksploataciju ili na uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa ne utiče na postojanje krivičnog dela (st. 10). Prepoznavanje opasnosti trgovine od strane zakonodavca je pokazano i zabranom mogućnosti ublažavanja kazne za delo trgovine ljudima (čl. 57).

Za regulisanje sistema zaštite dece, kao posebno osetljive grupe, značajne su odredbe Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica<sup>28</sup> koji sadrži posebne odredbe o zaštiti dece i maloletnika kao oštećenih u krivičnom postupku. Zakon propisuje da sudija koji predsedava većem, javni tužilac, istražni sudija i službenici organa unutrašnjih poslova koji učestvuju u istrazi krivičnih dela na štetu maloletnih lica, kao i advokat postavljen za punomoćnika maloletnog lica kao oštećenog moraju imati posebna znanja iz oblasti prava deteta i krivičnopravne zaštite maloletnih lica. Dalje, pri vođenju postupka se posebno nastoji da se izbegnu moguće štetne posledice po ličnost i razvoj maloletnog lica, uz uključivanje stručnih lica u saslušanje (npr. psihologa i pedagoga). Ako se maloletno lice koje je oštećeno krivičnim delom kao svedok saslušava više od dva puta, sudija je dužan da posebno vodi računa o zaštiti ličnosti i razvoja lica. Maloletna lica, kao svedoci-oštećeni, mogu se saslušati i u svom stanu ili drugoj prostoriji, odnosno ovlašćenoj ustanovi-organizaciji, a takođe je predviđena upotreba tehničkih sredstava (čl. 152).

---

<sup>28</sup> Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, „Sl. glasnik RS”, br. 85/2005.

Zakon o strancima<sup>29</sup> uređuje uslove za ulazak, kretanje i boravak stranaca kao i delovanje organa državne uprave RS u vezi sa tim. Pitanje žrtava trgovine koje su strani državljani je regulisano u kontekstu njihovog učešća u krivičnom postupku. Tako se strancu (licu koje nema državljanstvo RS) koji je žrtva krivičnog dela trgovine ljudima odobrava privremeni boravak u zemlji, ako je to u interesu vođenja krivičnog postupka. Ukoliko lice nema dovoljno sredstava za izdržavanje, obezbediće se odgovarajući smeštaj, ishrana i osnovni životni uslovi (čl. 28). Privremeni boravak koji inače traje do godinu dana sa mogućnošću produženja na isti period se odobrava u trajanju koje je neophodno za njegovo učešće u krivičnom postupku (čl. 29). Iako pomenuta odredba uslovljava uključivanje u sistem zaštite učešćem u krivičnom postupku, „druge odredbe ovog Zakona koje govore o razlozima humanosti, i vezano za njih čine određena stroga rešenja fleksibilnijim, odnosno pružaju određene pogodnosti licima na čijoj strani ovi razlozi stoje, daju osnova za drugačija tumačenja.”<sup>30</sup>

Maloletni stranac se smešta se u Prihvatište zajedno sa roditeljem, odnosno zakonskim zastupnikom, osim ako organ starateljstva proceni da je za njega povoljniji drugi smeštaj (čl. 52). Takođe, maloletni stranac ne sme da se vrati u zemlju porekla ili u treću zemlju dok mu se ne obezbedi odgovarajući prijem.

Određene grupe stranaca koje spadaju u kategoriju lica sa posebnim potrebama su lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja, kao i maloletnici, lica lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom. U svetlu zaštite potencijalnih žrtava i žrtava trgovine važna je dužnost nadležnog organa da postupa u skladu sa propisima kojima je uređen položaj lica sa posebnim potrebama i međunarodnim ugovorima (čl. 58).

Zakon o azilu<sup>31</sup> usvojen 2007. godine propisuje načela, uslove i postupak za dobijanje i prestanak azila kao i položaj, prava i obaveze lica koja traže ili kojima je priznato pravo azila u Srbiji. Lice koje traži azil je stranac koji podnese zahtev za azil o kome nije doneta konačna odluka, dok je izbeglica lice koje se, zbog opravdanog straha od progona, ne nalazi u državi svog porekla ili prethodnog stalnog boravka i nije u mogućnosti ili zbog straha ne želi da se vrati u tu državu. Maloletnik bez pratnje ovim zakonom se definiše kao stranac koji nije napunio 18 godina i koji pri ulasku u zemlju nema ili je izgubio pratnju roditelja ili staratelja. Utočište je pravo

<sup>29</sup> Zakon o strancima, „Sl. glasnik RS”, br. 97/2008.

<sup>30</sup> Više u: Galonja, A., Jovanović, S., op. cit., str. 21–22

<sup>31</sup> Zakon o azilu, „Sl. glasnik RS”, br. 109/2007.



na boravak i zaštitu koja se daje izbeglici u Srbiji za koga se utvrdi da je strahovanje od progona u državi porekla osnovano, a Vlada utvrđuje listu sigurnih država porekla i sigurnih trećih država. S obzirom na mogućnost da su među tražiocima i potencijalnim tražiocima azila lica koja su potencijalne žrtve ili su već žrtve trgovine, važno je istaći da je jedno od osnovnih načela Zakona zabrana proterivanja ili vraćanja bilo kog lica protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova (čl. 6). Lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja su prepoznata kao lica sa posebnim potrebama i u postupku azila se vodi briga o njihovoj specifičnoj situaciji (čl. 15). Posebno načelo nalaže da maloletniku bez pratnje organ starateljstva pre podnošenja zahteva za azil odredi staratelja koji će biti prisutan tokom saslušanja (čl. 16).

Zakonom o socijalnoj zaštiti<sup>32</sup> iz 2011. godine su potvrđene smernice reforme socijalne zaštite koja se odvijala u prethodnoj deceniji i koje su jednim delom bile date strateškim okvirom koji je prethodio Zakonu – Strategijom razvoja socijalne zaštite (2005). Neka od osnovnih načela reforme tako podrazumevaju decentralizaciju – prenošenje određenih nadležnosti za socijalnu zaštitu na lokalne samouprave, zatim razvoj usluga u zajednici koje su orijentisane ka potrebama korisnika, uvođenje organizacija civilnog društva i privatnih preduzeća u sistem socijalne zaštite kao novih pružalaca usluga, itd.

Kao ciljevi socijalne zaštite su između ostalog definisani: predupređivanje zlostavljanja, zanemarivanja ili eksploatacije, odnosno otklanjanje njihovih posledica, kao i stvaranje jednakih mogućnosti za samostalan život i podsticanje na socijalnu uključenost (čl. 3). Neka od načela na kojima počiva socijalna zaštita su blagovremenost (pravovremeno uočavanje potreba korisnika i sprečavanje stanja koja ugrožavaju bezbednost i uključivanje u društvo – čl. 29), celovitost (čl. 30), dostupnost i individualizovan pristup (čl. 33). Korisnici Zakonom imaju zagarantovano pravo na informacije koje se odnose na ostvarivanje prava, zatim da učestvuju u proceni svog stanja i potreba i u donošenju odluke o prihvatanju usluge, zatim pravo na slobodan izbor usluga, kao i na poverljivost svih privatnih podataka i konačno, pravo na privatnost prilikom pružanja usluge (čl. 34–38). U skladu sa ključnom ulogom sistema socijalne zaštite u zaštiti ranjivih grupa stanovništva (uključujući i prevenciju trgovine), Zakon propisuje da je svaka odrasla osoba (26–65 godina) korisnik prava ili usluga socijalne zaštite ukoliko su njeno blagostanje, bezbednost i produktivan život ugroženi. Važno je napomenuti da su ovim Zakonom po prvi put

---

<sup>32</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS”, br. 24/2011.

kao korisnici sistema socijalne zaštite u Srbiji prepoznate žrtve trgovine ljudima (čl. 41), a pored njih, posebno su izdvojene sledeće grupe odraslih korisnika, tj. karakteristike korisnika kod kojih postoji potreba za korišćenjem usluga socijalne zaštite: telesne, intelektualne, senzorne ili mentalne teškoće, funkcionalna ograničenja; ako postoji opasnost da će postati ili ako jeste žrtva samozanemarivanja, zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici; poremećaja porodičnih odnosa, zavisnosti; ako je osoba strani državljanin i lice bez državljanstva u potrebi za socijalnom zaštitom; ako ima potrebe za domskim smeštajem i druge potrebe za korišćenjem socijalne zaštite. Za osobe do 26 godina Zakon takođe pominje specifične okolnosti koje posebno ugrožavaju zdravlje, bezbednost i razvoj: odsustvo ili rizik od gubitka roditeljskog staranja, zloupotreba alkohola i droga; ako postoji opasnost da će postati ili ako jeste žrtva zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja i eksploatacije, odnosno ako su mu blagostanje i razvoj ugroženi delovanjem ili propustima osobe koja se o njemu neposredno stara; ako je žrtva trgovine ljudima; ako je strani državljanin odnosno lice bez državljanstva, bez pratnje, itd. Usluge socijalne zaštite su svrstane u pet grupa (čl. 40):

- usluge procene i planiranja (procena stanja i potreba korisnika; izrada individualnog ili porodičnog plana pružanja usluga i mera pravne zaštite i drugih procesa i planova, itd);
- dnevne usluge u zajednici (dnevni boravak; svratište i druge usluge koje podržavaju boravak korisnika u porodici i neposrednom okruženju, itd);
- usluge podrške za samostalan život – obuka za samostalni život i druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće u društvu;
- savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (intenzivne usluge podrške porodici u krizi; savetovanje i podrška roditelja, hranitelja i usvojitelja; održavanje porodičnih odnosa; savetovanje i podrška u slučajevima nasilja; porodična terapija; medijacija; SOS telefoni, itd);
- usluge smeštaja (smeštaj u rođničku, hraniteljsku ili drugu porodicu; domski smeštaj; smeštaj u prihvatilište i druge vrste smeštaja).

Za svaku od navedenih grupa je određeno finansiranje iz lokalnog ili republičkog budžeta, pri čemu je predviđeno da se usluge smeštaja za žrtve trgovine finansiraju iz republičkog budžeta (čl. 206), dok lokalna samouprava između ostalog treba da finansira dnevne usluge u zajednici, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge i ostale usluge socijalne zaštite u skladu sa potrebama (čl. 209). U kontekstu naglaska na intersektorskoj saradnji bitno je napomenuti da Zakon predviđa

saradnju onih koji pružaju usluge socijalne zaštite sa zdravstvenim i obrazovnim ustanovama, policijom, pravosuđem i drugim državnim organima (čl. 7), pružanje međusektorskih usluga (čl. 58), osnivanje socijalno zdravstvenih ustanova – organizacionih jedinica (čl. 60), dok centar za socijalni rad vrši upućivanje korisnika (čl. 69).

U kontekstu decentralizacije socijalne zaštite i prenosa nadležnosti za organizovanje i finansiranje usluga socijalne zaštite bitno je spomenuti i nekoliko godina ranije donešen Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>33</sup> koji propisuje da u nadležnosti opštine spade i osnivanje ustanove u oblasti socijalne zaštite i praćenje i obezbeđivanje njihovog funkcionisanja, davanje dozvola za početak rada ustanova socijalne zaštite koje osnivaju druga pravna i fizička lica, utvrđivanje ispunjenosti uslova za pružanje usluga, utvrđivanje normativa i standarda za obavljanje delatnosti ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, kao i donošenje propisa o pravima u socijalnoj zaštiti i obavljanje poslova državnog staratelja (čl. 20, st. 17). O sistemu socijalne zaštite i Zakonu će biti više reči u poglavlju *Kvalitet rada centara za socijalni rad u oblasti zaštite žrtava trgovine ljudima*.

U svetlu važnosti obrazovnog sistema za prevenciju socijalne isključenosti, pa i smanjivanje izloženosti rizicima trgovine ljudima, tj. za socijalno uključivanje žrtava ukoliko je do trgovine već došlo, važno je spomenuti i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.<sup>34</sup> Reformski zakon za oblast obrazovanja kao principe uz koje se obrazovanje i vaspitanje ostvaruje propisuje, između ostalog, jednako pravo i dostupnost obrazovanja i vaspitanja bez diskriminacije, jednake mogućnosti za obrazovanje i vaspitanje na svim nivoima i vrstama obrazovanja i vaspitanja, saradnju sa porodicom uključivanjem roditelja, odnosno staratelja radi uspešnog ostvarivanja postavljenih ciljeva, saradnju sa zajednicom kako bi se postigao sklad individualnog i društvenog interesa u obrazovanju i vaspitanju, i drugo. U ostvarivanju ovih principa posebna pažnja posvećuje se pravovremenom uključivanju u predškolsko vaspitanje i obrazovanje, adekvatnoj pripremljenosti za učenje i za prelazak na više nivoe obrazovanja i vaspitanja, kao i mogućnost da lica smeštena u ustanove socijalne zaštite ostvaruju pravo na obrazovanje za vreme smeštaja u ustanovi. Kao neki od ciljeva obrazovanja su definisani: pun razvoj svakog deteta, u skladu sa potrebama i interesovanjima; sticanje kvalitetnih znanja i veština i formiranje vrednosnih stavova, razvoj ključnih kompetencija potrebnih za život u savremenom društvu, osposobljavanje za rad stvaranjem stručnih kompetencija; razvoj i praktikovanje zdravih životnih stilova, svesti o važnosti sopstvenog zdrav-

---

**33** Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS”, br. 129/2007.

**34** Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009 i 52/2011.

lja i bezbednosti, potrebe negovanja i razvoja, razvoj i poštovanje ravnopravnosti i tolerancije. U kontekstu ostvarivanja prava na obrazovanja žrtava, tj. potencijalnih žrtava trgovine, važnosti imaju i odredbe Zakona o kojima strani državljani i lica bez državljanstva imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Srbije (čl. 6).

Određene odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti<sup>35</sup> su važne, kako za obezbeđivanje lako dostupne i nediskriminatorne zdravstvene zaštite žrtava trgovine, tako i za brigu o stanovništvu koje je izloženo faktorima rizika od trgovine. Zakon eksplicitno navodi žrtve nasilja u porodici i žrtve trgovine ljudima među grupe posebno ugroženog stanovništva, u koje takođe spadaju: lica romske nacionalnosti koja nemaju stalno prebivalište, deca do 18 godina života, nezaposlena lica i korisnici stalne novčane pomoći po propisima o socijalnoj zaštiti kao i pomoći za smeštaj u ustanove socijalne zaštite ili u druge porodice (čl. 11). Takođe, u kontekstu zaštite žrtava u urgentnim situacijama važno je napomenuti da je kao jedan od opštih interesa u zdravstvenoj zaštiti definisana i hitna medicinska pomoć osobama nepoznatog prebivališta, kao i drugim licima koja pravo na hitnu medicinsku pomoć ne ostvaruju na drugačiji način u skladu sa zakonom (čl. 18). Pri pružanju zdravstvenih usluga se primenjuje načelo pravičnosti i to zabranom diskriminacije po osnovu rase, pola, starosti, nacionalne pripadnosti, socijalnog porekla, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, vrste bolesti, psihičkog ili telesnog invaliditeta (čl. 20). Deo Zakona koji se posebno bavi zdravstvenom zaštitom stranaca propisuje da strani državljani i lica bez državljanstva, uključujući i lica koja privremeno borave ili prolaze preko teritorije zemlje, imaju pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 238) i to na način pod kojim se zdravstvena zaštita pruža građanima Srbije (čl. 239), uključujući obavezu ukazivanja hitne medicinske pomoći (čl. 240).

### Strateški, akcioni planovi i drugi relevantni propisi

U narednom delu sledi prikaz strateških dokumenata i akcionih planova kojima je borba protiv trgovine ljudima prevashodno do sada regulisana – Strategije za borbu protiv trgovine ljudima i Akcionog plana za period 2009–2011, kao i nacrtu nove Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava i pratećeg Akcionog plana za period 2013–2018. godine. Tu su zatim i krovna strateška dokumen-

---

<sup>35</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti „Sl. glasnik RS”, br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010 i 57/2011 i 119/2012.

ta koja se bave unapređenjem položaja pojedinih ranjivih društvenih grupa, koje su između ostalog izložene i riziku od nasilja i trgovine – Nacionalni plan akcije za decu, Opši protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja i Akcioni plan za period 2010–2012, Strategija i Akcioni plan za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti i Strategija i Akcioni plan za unapređenje položaja Roma. Zatim sledi pregled propisa specifično relevantnih za oblast socijalne zaštite i prevencije i zaštite žrtava trgovine ljudima – Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite, Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

Borba protiv trgovine ljudima je počela da biva predmet pažnje u Srbiji u protekloj deceniji pod uticajem i uz podršku međunarodne zajednice. Prvo multidisciplinarno telo za borbu protiv trgovine ljudima u tadašnjoj SRJ je kreirano 2001. godine, a u Srbiji je dve godine kasnije uspostavljen Nacionalni mehanizam za koordinaciju aktivnosti i kreiranje politike borbe protiv trgovine ljudima. Njegov strateški nivo čine Savet za borbu protiv trgovine ljudima, Koordinator za borbu protiv trgovine ljudima i Republički tim, dok pravosudni organi, policija, Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima i specijalizovane organizacije civilnog društva deluju na operativnom nivou. Prvo sklonište za žrtve trgovine je osnovano početkom 2002. godine.

Daljom operacionalizacijom i insitucionalizacijom borbe protiv trgovine oformljen je Nacionalni mehanizam za identifikaciju, pomoć i zaštitu žrtava, čiji su deo Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima i Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima. Služba je oformljena 2003. godine, a od 2005. je integrisana u sistem socijalne zaštite, tj. deo je Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike. U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova oformljeni su specijalizovani timovi i jedinice u okviru Uprave kriminalističke i Uprave granične policije. Služba je kasnije transformisana i 2012. godine je uspostavljen Centar za zaštitu žrtava trgovine, koji u nadležnosti ima Službu i Prihvatište i koji vrši identifikaciju, tj. deljuje status žrtve.

Strategija za borbu protiv trgovine ljudima<sup>36</sup> je donešena 2006. godine kao korak dalje u normiranju i operacionalizaciji odgovora na problem trgovine. Dokument je podeljen na pet oblasti sa definisanim specifičnim ciljevima. Tako prvi cilj – *institucionalni okvir* obuhvata unapređenje Nacionalnog mehanizma, obuku i usavršavanje aktera koji dolaze u kontakt s žrtvama, poboljšanje pravnog okvira u skla-

**36** Strategija za borbu protiv trgovine ljudima, „Sl. glasnik RS”, br. 111/2006.

du sa preuzetim međunarodnim obavezama i unapređenje statističkog praćenja podataka. Naredni cilj se odnosi na *prevenciju* i obuhvata specifične ciljeve povećanja nivoa svesti o problemu trgovine i smanjivanje faktora rizika (uključujući poboljšanje socijalnih i ekonomskih uslova grupa pod rizikom). Sledeći strateški cilj je vezan za *pomoć, zaštitu i reintegraciju žrtava* i uključuje specifične ciljeve koji se odnose na poboljšanje identifikacije žrtava (uključujući i olakšavanje samoidentifikacije), sprečavanje sekundarne viktimizacije (uključujući efikasno procesuiranje i sankcionisanje izvršilaca, kao i obeštećenje za žrtve), zatim dugoročnu zaštitu i reintegraciju žrtava što između ostalog podrazumeva nastavak školovanja, profesionalno usavršavanje i eventualnu mesečnu nadoknadu u procesu reintegracije. Poslednji, peti cilj Strategije se tiče *međunarodne saradnje* i podrazumeva sprovođenje instrumenata za zajedničko priznavanje dokaza i istragu uz međudržavnu saradnju tužilaštva, policije i sudstva; ubrzanje izručenja učinilaca i oduzimanje imovinske koristi stečene trgovinom.

Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima<sup>37</sup> (2009–2011) obuhvata aktivnosti za svaki od pet strateških ciljeva Strategije, od kojih su neke posebno značajne u kontekstu problema finansiranja, tj. održivosti odgovora države na problem trgovine, kao i za prevenciju, pomoć i zaštitu na lokalnom nivou. Tako je u oblasti institucionalnog okvira planirano razmatranje osnivanja posebnog Fonda za pomoć žrtvama koji bi se finansirao iz budžeta. Dalje, planirano je da se iz budžeta i iz drugih izvora izdvoje sredstva za kreiranje i sprovođenje programa obuka i stručnog usavršavanja za profesionalce iz različitih sistema koji dolaze u kontakt sa žrtvama, kao i onih koji rade na sprovođenju zakona. Posebno je predviđena obuka sudija, tužilaca i policije radi sprovođenja Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela sa osvrtom na korist stečenu trgovinom i nastavljanje usavršavanja u skladu sa Zakonom o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. Identifikovanje mogućih pružalaca usluga žrtvama trgovine je aktivnost predviđena u okviru istog cilja, čiji je nosilac trebalo da bude Ministarstvo rada i socijalne politike.

U delu koji se tiče prevencije, tj. specifičnog cilja podizanja nivoa svesti, planirani su razvoj i standardizacija programa opšte prevencije i specifičnih programa prevencije za posebno ranjive grupe u posebno ugroženim područjima. Specifični cilj smanjenja faktora rizika, tj. poboljšanja socijalnih i ekonomskih uslova grupa pod rizikom je Akcionim planom operacionalizovan kroz dve aktivnosti – Mapiranje nacionalnih strategija i regionalnih instrumenata u vezi sa trgovinom, kao i pove-

---

<sup>37</sup> Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2009. do 2011., „SL glasnik RS”, br. 35/2009.

zivanje i saradnja sa timovima za implementaciju postojećih strategija, čiji su nosioci Koordinator za borbu protiv trgovine ljudima i Savetodavno telo Republičkog tima.

U strateškoj oblasti pomoći i zaštite žrtava je, slično institucionalnom okviru, predviđena izrada specifičnih programa obuke za rad sa žrtvama čiji je pretežni nosilac Ministarstvo rada i socijalne politike, zatim edukacije za predstavnike lokalnih samouprava i nevladinih organizacija o identifikaciji i zaštiti, u saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Ministarstvo rada i socijalne politike je nosilac aktivnosti kreiranja posebnih usluga i programa koji su usmereni na decu žrtve trgovine, kao i obezbeđivanje sredstava za nesmetano funkcionisanje programa za pomoć i zaštitu žrtava. U kontekstu socijalne zaštite, tj. standardizacije usluga je važno napomenuti da Plan predviđa izradu i usvajanje standarda za rad sa žrtvama sa posebnim standardima za rad sa decom, kao usvajanje i mehanizama za njihovu primenu, zatim izradu standarda za prihvatilište. Trebalo je da se obezbede i sredstva za formiranje različitih drugih oblika smeštaja za žrtve, ukoliko bude formiran Fond za pomoć žrtvama. U istoj oblasti – reintegracije žrtava je predviđeno obezbeđivanje sredstava za pružanje različitih vidova pomoći i SOS telefona u republičkom budžetu i iz drugih izvora. U oblasti profesionalnog usavršavanja trebalo je da budu napravljeni mehanizmu za afirmativnu akciju za žrtve trgovine, tj. njihovo uključivanje na tržište rada, a kao vid reintegracije je predviđeno i upućivanje predloga o mogućnosti za materijalnu pomoć žrtvama trgovine radnoj grupi koja je u to vreme radila na izradi predloga Zakona o socijalnoj zaštiti.

Izrada novog strateškog okvira i plana akcije – Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava i prateći Akcionog plana za period 2013–2018. godine,<sup>38</sup> pokrenuta je tokom 2012. godine i očekuje se njihovo usvajanje tokom 2013. godine. Ova dokumenta bi trebalo da odgovore na neke od promena trendova u trgovini ljudima i na neke od uočenih izazova u dosadašnjim institucionalnim odgovorima, kao što su: nedostatak formalizovanog partnerstva na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, neadekvatan insitucionalni okvir i postojeći mehanizam koordinacije, slabo razvijen mehanizam prikupljanja podataka, nepostojanje posebne budžetske linije za aktivnosti usmerene protiv trgovine, zatim neravnomerna obučenost i senzibilisanost stručnjaka, nedostatak programa za grupe u riziku, nedovoljno efikasan sistem identifikacije i podrške žrtvama, a posebno deci. Proces pristupanja EU je istaknut kao deo političkih tendencija koje su povoljne za borbu protiv trgovine, delom i zbog mogućnosti finansiranja aktivnosti

**38** Predlog nacrtu Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava i prateći Akcionog plana za period 2013- 2018. godine, dostupno na sajtu MUP-a, [http://www.mup.gov.rs/cms\\_lat/sadrzaj.nsf/nacrt-strategije-prevencije-suzbijanja-trgovine-ljudima.html](http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/nacrt-strategije-prevencije-suzbijanja-trgovine-ljudima.html)

koje Strategija i Plan predviđaju. Pitanje finansiranja je posebno relevantno jer su politike i programi za suzbijanje, prevenciju i pomoć žrtvama do sada uglavnom bili finansirani i izvođeni uz podršku stranih donatora.

Što se tiče pet strateških ciljeva u predlogu nacrtu nove Strategije, oni su donekle grupisani po sličnim oblastima kao i u prethodnoj Strategiji, a najveća novina je da uveden potpuno novi cilj koji se odnosi na zaštitu dece:

- sistemski ojačano partnerstvo u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou
- unapređena prevencija i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima
- unapređen proaktivan sistem otkrivanja, efikasno procesuiranje i pravna zaštita žrtava trgovine
- unapređen sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama
- deca su zaštićena od trgovine i njenih posledica participativnim programima u njihovom najboljem interesu.

Na nivou aktivnosti predviđenih u predlogu nacrtu Akcionog plana, uvedena su neka rešenja koja mogu biti značajnija u kontekstu ovog konkretnog prikaza ili koja su inovativna u odnosu na dosadašnju praksu. Tako je u okviru prvog cilja planirana posebna aktivnost partnerstva na lokalnom nivou, što bi na nivou zadataka značilo imenovanje lokalnog koordinatora za suzbijanje trgovine i zaštitu žrtava i kreiranje mehanizama saradnje, za šta je pored Saveta odgovorno i Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave. Na nacionalnom nivou unapređenje partnerstva obuhvata i izradu modela saradnje sa civilnim društvom, koje je bilo prepoznati akter i u prethodnoj Strategiji, ali i kompanijama, udruženjima poslodavaca, kao i crkvama i verskim zajednicama i medijima. Novina bi trebalo da bude i osnivanje interresornog Tima za implementaciju Strategije kojim rukovodi Nacionalni koordinator. Dalje, u oblasti prevencije je planirano da Ministarstvo nadležno za socijalnu politiku razvije sistem ranog upozoravanja, tj. matrice za prepoznavanje ranih rizika.

U cilju koji se odnosi na otkrivanje, procesuiranje i pravnu zaštitu, tj. na pravosuđe, planirano je formiranje interresornih radnih grupa pri tužilaštvima, zatim kreiranje mehanizma za obeštećenje žrtava zagovaranje za njegovu primenu, i mehanizma za pomoć žrtvama u toku postupka.

Četvrti cilj obuhvata zadatke utvrđivanja liste pokazatelja, kao i procedura za identifikaciju i upućivanje koje se odnose na bezbednost žrtava u procesima u sistemu



socijalne zaštite. Dalje, tu je propisivanje standarda pružanja usluga, izrada Vodiča za njihovu primenu, razvijanje usluga namenjenih žrtvama. Pored ovih zadataka, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike će u narednom periodu predložiti Vladi osnivanje budžetskog Fonda za zaštitu žrtava koji je bio predviđen prethodnom Strategijom i iz koga bi trebalo da se finansiraju programi za koje nema sredstava u redovnom budžetu.

Poslednji strateški cilj, aktivnosti zaštite dece grupiše u tri oblasti – prevencija, procesuiranje i pravna pomoć, identifikacija i zaštita dece. Poslednja oblast podrazumeva podizanje kapaciteta za urgentno zbrinjavanje, izrada Uputstva za postupanje stručnjaka organa starateljstva u organizovanju zaštite dece uključene u život i/ili rad na ulici.

Nova strateška oblast u suzbijanju trgovine koja se odnosi na decu odgovara na nedostatak posebnih politika i mehanizama zaštite koji su posebno kreirani i usmereni na decu, koji je bio identifikovan od strane Komiteta za prava deteta.<sup>39</sup> Iako će tek u narednom periodu, usvajanjem nove Strategije deca postati prepoznata kao grupa koja zahteva posebnu zaštitu, postojeći regulatorni okvir za decu adresira neka od pitanja, tj. faktore vulnerabilnosti. Tako Nacionalni plan akcije za decu<sup>40</sup> za 2004–2015. godinu kao sveobuhvatni dokument javne politike Republike Srbije prema deci, među sedam oblasti prioriteta ubraja i smanjenje siromaštva dece kao uzrok kršenja brojnih prava, bilo da je u pitanju transgeneracijsko ili „novo” siromaštvo, kao i zaštitu dece od zlostavljanja, zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja.

Sistemski odgovor države na problem nasilja nad decom je preciznije razvijen Opštim protokolom o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja<sup>41</sup> (2005). Protokol daje načela i procedure postupanja za prepoznate vidove zlostavljanja i zanemarivanja (fizičko zlostavljanje, seksualna zloupotreba, emotivna zloupotreba, zanemarivanje i eksploatacija), kao i u situacijama rizika da do njih dođe. Centri za socijalni rad imaju ulogu koordinacije, ali je naglašena neophodnost međusektorskog rada na zaštiti kao jedinstvenom procesu, u svim fazama: 1) prepoznavanje zlostavljanja i zanemarivanja, 2) prijavljivanje nadležnom organu/službi, 3) procena rizika, stanja i potreba deteta i porodice 4) planiranje usluga i mera za zaštitu. Pored mera zaštite koje preduzima centar (privremena starateljska zaštita, obezbeđenje smeštaja, pokretanje sudskih postupaka, lišenje roditeljskog prava i dr), druge službe u

<sup>39</sup> Komitet je u svom Komentaru iz 2010. godine napomenuo da pitanja prodaje dece koja su predmet Fakultativnog protokola zahtevaju posebnu pažnju u odnosu na pitanje trgovine. CRC/C/OPSC/SRB/CO/1, 2010. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child.

<sup>40</sup> Nacionalni plan akcije za decu 2004–2015, usvojen na sednici Vlade Srbije 12. februara 2004. godine.

<sup>41</sup> Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Zaključak Vlade 05 Broj: 5196/2005 od 25. avgusta 2005.

zajednici takođe preduzimaju određene mere iz svoje nadležnosti. Neodložna intervencija preduzima se u slučaju da su život i zdravlje deteta neposredno ugroženi ili ako postoji povod da se veruje da će nepreduzimanjem hitnih mera biti ozbiljno ugroženi. Služba koja je u prvom kontaktu sa detetom izveštava centar na čijoj teritoriji dete ima prebivalište ili najbliži centar – onaj na čijoj se teritoriji dete zateklo. Umreženost sistema zaštite je naglašena definisanjem internih postupaka unutar pojedinačnih sistema i ustanova u posebnim protokolima – za ustanove socijalne zaštite (2006), policiju (2006), obrazovno-vaspitne ustanove (2007), sistem zdravstvene zaštite (2009) i pravosudne organe (2009).

Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja<sup>42</sup> (2008) i Akcioni plan<sup>43</sup> za period 2010–2012. godine dalje razrađuju odgovor države na problem nasilja nad decom. Grupe dece posebno izložene faktorima rizika su deca romske nacionalnosti, deca izložena siromaštvu, decu iz porodica izbeglih i raseljenih lica, decu u postupku readmisije (deca povratnici), deca odvojenu od roditelja. U domenu uspostavljanja nacionalnog sistema prevencije i zaštite, jedan od specifičnih ciljeva je razvijanje multisektorskih i multidisciplinarnih mreža za sprečavanje i zaštitu od nasilja, u okviru koga je predviđena i aktivnost pripreme i usvajanja Strategije za borbu protiv trgovine decom do kraja 2012. godine. Na nivou aktivnosti je takođe planirana i primena standarda za prihvatilišta i sigurne kuće za decu žrtve nasilja, kao i usluga SOS telefona za žrtve trgovine decom i direktnu pomoć u procesu oporavka. Na nivou lokalnih samouprava Plan predviđa obuku za multidisciplinarnu timove za zaštitu dece u minimum 15 opština godišnje. Strategija i Plan posebno potcrtavaju važnost istraživanja uzroka i posledica nasilja i vođenja adekvatne evidencije koja treba da objedini različite sektore, službe i ustanove, uključujući i Zavod za statistiku, Institut za zdravstvenu zaštitu majke i deteta, MUP-a, pravosudne organe, itd. Telo koje bi trebalo da vrši koordinaciju aktivnosti prevencije i zaštite je Savet za prava deteta Vlade.

Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti<sup>44</sup> (2009–2015) i Akcioni plan za njeno sprovođenje<sup>45</sup> su značajni zbog izražene rodne dimenzije fenomena trgovine ljudima. Ovaj strateški okvir prepoznaje trgovinu, seksualno nasilje i nasilje u porodici/ partnerskom odnosu kao naj-

---

<sup>42</sup> Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, „Sl. glasnik RS”, br. 122/2008.

<sup>43</sup> Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja (2010–2012), „Sl. glasnik RS”, br. 15–10.

<sup>44</sup> Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti „Službeni glasnik RS”, br. 15/09.

<sup>45</sup> Zaključak o usvajanju Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, „Službeni glasnik RS”, br. 67/10.

zastupljenije vidove nasilja nad ženama. Trgovina je oblast u kojoj je u institucijama sistema došlo do multisektorske saradnje, ali ostaje između ostalog neophodno da se preciznije definišu kriterijumi za identifikaciju žrtava i proaktivan pristup.

U okviru cilja unapređenje normativnog okvira, tj. praćenja primene zakona planirana je aktivnost izrade standarda za mehanizme za praćenje stanja u oblasti trgovine za šta pretežnu nadležnost ima Ministarstvo rada i socijalne politike. Dalje, u okviru cilja jačanja kapaciteta sistema zaštite je predviđeno da Akcioni plan dovede do mera za zabranu senzacionalističkog izveštavanja o temama porodičnog nasilja, zlostavljanja i trgovine.

U svetlu povezanosti društvene isključenosti i rizika od trgovine, važne su predviđene aktivnosti Strategije koje treba da utiču na smanjenje procenta dece, a pre svega devojčica koje pre vremena napuštaju sistem obrazovanja, kao i obezbeđivanje stipendiranja i pomoći, dopunske i dodatne nastave za devojčice iz višestruko marginalizovanih grupa, kao i funkcionalnog obrazovanja odraslih žena (u okviru pojedinačnog cilja uklanjanja rodni nejednakosti u obrazovanju višestruko diskriminiranih grupa).

U kontekstu trgovine, rodne ravnopravnosti i lokalnog nivoa javnih politika, važno je napomenuti da Strategija prepoznaje da značajnu ulogu u praćenju i prikupljanju podataka o implementaciji Strategije i Plana imaju lokalne komisije za rodnu ravnopravnost.

Takođe, restrukturiranje javnih troškova tako da se unaprede ekonomske mogućnosti žena bi trebalo da vodi i posebnim rodno senzitivnim budžetskim linijama u opštinama, tj. određenom broju lokalnih samouprava koje su uvele princip rodne ravnopravnosti u izvršavanje budžeta, od 2011. godine pa nadalje. Ove aktivnosti (u okviru cilja uvođenja principa rodne ravnopravnosti u planiranju i izvršenja budžeta) treba da dugoročno vode unapređenju rodno senzitivnih politika i da ostave svoj efekat i na prevenciju trgovine.

Strategija za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji<sup>46</sup> i Akcioni plan<sup>47</sup> kontekstualizuju pitanje trgovine u okviru posebne oblasti koja se bavi položajem žena. Strategija konstatuje da je pitanje trgovine dodatno problematično u romskoj populaciji, kako zbog nedovoljno definisanog odnosa javnosti prema trgovini kada je u pitanju romska populacija, tako i zbog običajnog prava i nepisanih kodeksa koji mogu da krše osnovna ljudska prava žena iz romskih zajednica.

<sup>46</sup> Strategija za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS”, br. 27/09.

<sup>47</sup> Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS”, br. 57/09.

U skladu sa prepoznavanjem trgovine kao prevashodno povezane sa pozicijom žena, ova oblast je obuhvaćena ciljevima u oblasti položaj žena, koji su operacionalizovani kroz Akcioni plan. Ostvarivanje posebnog cilja u ovoj oblasti – obelodanjivanje problema maloletnih i ugovorenih brakova je planirano putem aktivnosti otvaranja savetovališta za mlade i edukacije romske populacije o običajnom pravu i poštovanju zakona, čiji bi glavni nosilac trebalo da budu centri za socijalni rad. Dalje, sledeći cilj ove strateške oblasti je uspostavljanje mehanizama za zaštitu žena i dece od trgovine i eksploatacije, što obuhvata aktivnosti redovnog prikupljanja informacija u vezi sa žrtvama trgovine ženama, obuku i senzibilizaciju aktera o specifičnostima Romkinja žrtava, sprovođenje zakonskih mera za efikasnije delovanje institucija, medijatorski rad u savetovalištim sa Romkinjama žrtvama, osnivanje sigurnih kuća, kuća na pola puta, otvorenog i zatvorenog tipa i obezbeđivanje finansiranja iz opštinskih i državnih budžeta.

Sredstva za realizaciju su obezbeđena u republičkom budžetu, budžetima lokalnih samouprava i od međunarodnih donatora. Neophodnost multisektorskog pristupa je naglašena podelom strateških oblasti na nekoliko ministarstava – tako Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja obezbeđuje sredstva za zapošljavanje Roma u okviru aktivnih mera zapošljavanja (programi sticanja prve kvalifikacije, jednokratne subvencije za nova radna mesta...), dok bi Ministarstvo rada i socijalne politike trebalo da razvija preventivne programe podrške porodicama, a pre svega ženama i deci.

U svetlu važnosti sistema socijalne zaštite kako u prevenciji trgovine ljudima, tako i u adekvatnoj zaštiti žrtava, a pogotovo s obzirom na novi Zakon iz 2011. godine, važno je predstaviti glavne odredbe Pravilnika o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad,<sup>48</sup> kao osnovnog operativnog dokumenta centara za socijalni rad. Pravilnik definiše rad centara za socijalni rad u obavljanju javnih ovlašćenja kao ustanove socijalne zaštite i kao organa starateljstva. To podrazumeva i poslove dostavljanja nalaza i stručnog mišljenja na zahtev suda kada se odlučuje o zaštiti prava deteta ili o vršenju, odnosno lišenju roditeljskog prava i o meri zaštite od nasilja u porodici; pomoći u pribavljanju potrebnih dokaza za postupak u sporu za zaštitu od nasilja u porodici; provere izvršenje vaspitne mere pojačanog nadzora od strane roditelja, usvojitelja ili staratelja. Pravilnik jasno naglašava koordinacionu ulogu koju centar ima u odnosu na ostale javne službe i udruženja građana u zajednici u pružanju socijalnih usluga, kao i potrebu za preventivnim delovanjem i ostvarivanjem dostupnosti usluga. U skladu sa reformskim principima orijentisanosti usluga socijalne zaštite ka korisnicima, definisano je da

---

<sup>48</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 59/08, 37/10, 39/2011- dr- pravilnik i 1/2012- dr. pravilnik.

svaki korisnik usluga centara (osim korisnika materijalne pomoći) ima određenog voditelja slučaja koji koordinira proces procene i sprovođenje mera zaštite i podrške, uz korišćenje svih resursa dostupnih u zajednici (ovo bi podrazumevalo i usluge koje pružaju udruženja građana). Takođe, voditelj slučaja predlaže i formiranje stručnog tima sastavljenog od drugih stručnjaka iz centra i iz drugih ustanova i organizacija u zajednici za procenu stanja, pružanje usluga i preduzimanje mera pravne zaštite, što je usklađeno sa zahtevima za međusektorsku saradnju.

Nadalje, u svetlu razmatranja zaštite žrtava trgovine, važna je predviđena obaveza da centri obezbede usluge neodložnih intervencija 24h i to organizovanjem dežurstava ili uvođenjem pripravnosti (dežurstvo zaposlenog u stanu, dostupnost putem telefona). Pravilnik propisuje i sled koraka u postupanju Centra, od prijema do završetka slučaja. Za identifikaciju i dalje adekvatno postupanje prema žrtvama trgovine je naravno ključan prvi kontakt sa potencijalnom žrtvom, tj. sam prijem. Obaveza je da se slučaj prosleđuje dalje službama u centru nadležnim za procenu, tj. postupanje po podnesku između ostalog i ukoliko je u pitanju fizičko, emocionalno, seksualno zlostavljanje i zanemarivanje dece ili ukoliko je u pitanju odrasla žrtva nasilja u porodici, osoba sa invaliditetom i stara osobe za koje postoji sumnja da su zanemarivane, zlostavljane ili eksploatisane. Centar dalje pokreće postupak po službenoj dužnosti kada je potrebno doneti odluku o merama starateljske zaštite, kada odlučuje o merama korektivnog nadzora nad vršenjem roditeljskog prava, kao i u drugim slučajevima, a uzimajući u obzir inicijative drugih ustanova, lokalne samouprave i udruženja građana. Svaki prijem obuhvata procenu i određivanje prioriteta postupanja, pri kome se uzimaju u obzir potreba za podrškom ili osiguranjem bezbednosti, postojanje povreda, težina situacije i okolnosti i sl. Prioriteti postupanja su sledeći: *neodložno* – kada bi nepreduzimanje hitnih mera dovelo do ugrožavanja života, zdravlja i razvoja i kada postoji obaveza preduzimanja neodložne intervencije najduže u roku od 24 sata, od strane centra ili u saradnji sa drugim organima; *hitno* – kada je rizik umeren, a postupak početne procene mora početi najkasnije 72 sata po prijemu saznanja; *redovno* – kada bezbednost nije ugrožena ili su rizici niski, postupak početne procene mora početi najkasnije pet radnih dana po prijemu saznanja. Nakon otvaranja slučaja, donošenja odluke o nivou prioriteta i određivanja voditelja slučaja, vrši se *početna procena* koja obavezno obuhvata razgovor sa osobom, članovima porodice i opservaciju životnih uslova, a koja čini osnov za određivanje sadržaja daljeg rada i usluga. Pored toga, vrši se i *usmerena procena* ukoliko se zaključi da je potrebno još podataka, a obavezno kada je dete izdvojeno iz porodice da bi mu se osigurala bezbednost; kada se planira smeštaj deteta van porodice; kada slučaj uđe u sudsku proceduru, a prisutna je složenost elemenata koji utiču na odluku; kada je pokrenut postupak za lišenje poslovne spo-

sobnosti i stavljanje odrasle ili stare osobe pod starateljstvo i u drugim slučajevima kada je potreban detaljniji uvid u stanje osobe. Centar, tj. voditelj slučaja izrađuje i *nalaz i stručno mišljenje* za potrebe suda, na zahtev suda ili kada centar pokreće postupak pred sudom i za potrebe drugih službi i ustanova.

U kontekstu reformskog zahteva za orijentisanosti ka rezultatima socijalne zaštite, važno je napomenuti da Pravilnik propisuje da planovi pružanja usluga moraju obuhvatati i definisane pokazatelje, tj. ishode pružanja usluga koji su vidljivi, specifični u smislu zahtevanog ponašanja i uslova kojima se teži i merljivi; zatim jasan plan aktivnosti, vremenskih rokova i uključenih strana, kao i opis pokazatelja da su dostignuti ciljevi. Tokom pružanja usluga, bilo da to čini nadležni centar ili neki drugi, voditelj slučaja će najmanje jednom u dva meseca imati telefonski ili neposredni kontakt sa korisnikom, a ukoliko korisnik prima usluge van svoje kuće najmanje jedan neposredni kontakt tokom prvog meseca i nakon toga, najmanje dva puta godišnje sa korisnikom smeštenim u drugu porodicu, odnosno najmanje jednom godišnje sa korisnikom smeštenim u ustanovu, tj. tri puta godišnje ukoliko je dete u pitanju. Deo kontakta se obavezno odvija nasamo, a najmanje jednom godišnje uključuje i opservaciju mesta gde korisnik živi. *Ponovni pregled* se obavlja najmanje svakih šest meseci od donošenja plana usluga. Propisane situacije kada se rad sa korisnikom završava obuhvataju slučajeve kada korisnik više ne zadovoljava kriterijume za korišćenje usluge, kada korisniku dalje usluge nisu potrebne ili kada centar više nije mesno nadležan.

Uredbom o mreži ustanova socijalne zaštite<sup>49</sup> se utvrđuje mreža ustanove socijalne zaštite koje pružaju ustanove domskog smeštaja i centara za porodični smeštaj koje osniva Republika. *Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima* smešten u Beogradu je jedina predviđena ustanova koja pruža usluge urgentnog smeštaja, usluge procene, planiranja i savetodavno terapijske i socijalno edukativne usluge. Deca, mladi i odrasli žrtve trgovine su korisnici Centra, a kapacitet je do šest korisnika. Pored Centra, važno je napomenuti da su potencijalne žrtve trgovine često smeštene u druge postojeće ustanove po drugim osnovama. Tako na primer Ustanove za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu pružaju usluge domskog smeštaja za decu i mlade u sukobu sa zajednicom i strane državljanke, odnosno lica bez državljanstva i/ili bez pratnje. Beogradska ustanova ima kapacitet do 48 mesta, a niška do 36 mesta. Pored toga, postoji i 21 ustanova za decu i mlade bez roditeljskog staranja, za decu i mlade sa smetnjama u razvoju i 59 ustanova za odrasle sa intelektualnim i mentalnim teškoćama u komunikaciji, kao i sa senzornim i telesnim teškoćama. Pored ustanova za smeštaj, postoji osam centara za porodični smeštaj,

---

<sup>49</sup> "Službeni glasnik RS", br. 16/2012 i 12/2013.

koji pružaju usluge procene i planiranja, savetovanje i podrške srodničkim, hraniteljskim i usvojiteljskim porodicama, što je važno kao oblik smeštaja za identifikovane žrtve.

Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.<sup>50</sup> Centar je ustanova socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada, a osnivačka prava se vrše preko Ministarstva za rad, zapošljavanja i socijalne politike. Statut kao osnovne aktivnosti Centra navodi vršenje procene stanja i potreba žrtava trgovine ljudima i na osnovu pokazatelja koji ukazuju da je lice žrtva, obavlja identifikaciju u skladu sa zakonskim ovlašćenjima; izrađuje individualne planove pružanja usluga i zaštite žrtava; prati realizaciju i ishoda usluga i zaštite; koordinira pružanje usluga zaštite; pruža usluge urgentnog prihvata žrtvama; vodi evidenciju i dokumentaciju o korisnicima i pruženim uslugama; učestvuje u istraživanjima; radi na unapređenju sistema zaštite žrtava trgovine ljudima. Centar je organizovan u dve organizacione jedinice – *Služba za koordinaciju zaštite žrtava i Prihvatilište za žrtve trgovine ljudima*. Organ upravljanja Centra je petočlani Upravni odbor koga imenuje i razrešava ministar nadležan za socijalnu zaštitu; dok radom Centra rukovodi Direktor koga takođe imenuje ministar, po pribavljenom mišljenju Upravnog odbora. Direktor, Upravni i Nadzorni odbor imaju četvorogodišnji mandat. Sredstva za rad Centra obezbeđuju se u republičkom budžetu.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.<sup>51</sup> Pravilnik uređuje unutrašnju organizaciju Centra za zaštitu žrtava, tj. daje opis i sistematizaciju radnih mesta Službe i Prihvatilišta kao organizacionih jedinica Centra. Služba obavlja sveobuhvatne poslove za područje teritorije Republike, koji između ostalog obuhvataju: identifikaciju žrtava; procenu rizika, stanja, potreba i snaga žrtava i drugih značajnih osoba u okruženju; izradu individualnih planova usluga i zaštite; upućivanje korisnika centru za socijalni rad, ustanovi socijalne zaštite, drugom pružaocu radi realizacije mera i pružanja usluga; praćenje realizacije planova usluga i zaštite, kao i ishoda zaštite i podrške žrtava; koordinaciju zaštite; koordinaciju povratka žrtava u državu porekla; saradnju sa nadležnim organima, službama i organizacijama; koordinaciju pripreme žrtve za učešće u sudskim postupcima; vođenje evidencije i dokumentacije o radu na zaštiti; vođenje baze podataka o identifikovanim žrtvama, itd.

---

**50** Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, dostupan na <http://www.centarzztlj.rs/index.php/zakonska-regulativa#podzak>

**51** Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, dostupan na <http://www.centarzztlj.rs/index.php/zakonska-regulativa#podzak>

U Prihvatište se smeštaju odrasli i stariji korisnici, državljani Srbije i strani državljani i lica bez državljanstva sa čitave teritorije Republike. U Prihvatištu se obavlja:

- Aktivnosti kojima se zadovoljavaju osnovne životne potrebe i osigurava bezbedno okruženje: obezbeđuje ishrana u skladu sa potrebama, daje preporučena terapija; saniraju i neguju se manje povrede; nabavlja odeće i obuće, obezbeđuje prostor i oprema koji korisniku omogućavaju privatnost; pranje i peglanje; pratnja korisnika prilikom odlaska kod drugih potrebnih službi van ustanove, itd.
- Aktivnosti usmerene ka razvijanju i očuvanju potencijala korisnika radi: podrške u izgradnji pozitivnih odnosa sa okruženjem; organizovanja radno-okupacionih, edukativnih aktivnosti za sticanje novih znanja i veština; podrške u održavanju kontakta sa porodicom i značajnim osobama; organizovanja slobodnog vremena i kulturno-zabavnih sadržaja u skladu sa potrebama i interesovanjima, željama i sposobnostima; razvoja veština za prepoznavanje i rešavanje problema; razvoja komunikacionih veština; veština za samozaštitu; veština i znanja potrebnih za samostalan život; obezbeđenje rehabilitacionih i terapijskih usluga.
- Aktivnosti pravne podrške obuhvataju: iniciranje utvrđivanja i rešavanja građansko – pravnog statusa; obezbeđivanje dostupnosti pravne pomoći i podrške u skladu sa potrebama; obezbeđivanje komunikacije korisnika stranih državljanina sa diplomatskim konzularnim predstavništvima; druge poslove pravne podrške i usmeravanja.
- Aktivnosti podrške pri školovanju i zapošljavanju.

Po datoj sistematizacija radnih mesta koja je deo Pravilnika, Služba i Prihvatište imaju po jednog rukovodioca. Zaposleni na osnovnim stručnim poslovima u Službi su zaduženi za konkretne korisnike i koordiniraju proces procene, vrše identifikaciju korisnika kao žrtve trgovine ljudima, koordiniraju mera zaštite i podrške; zajedno sa rukovodiocem odlučuju o otvaranju rada na slučaju; sačinjavaju i prate realizaciju individualnog plana; vode evidenciju i dokumentaciju i sl. Zaposleni na osnovnim stručnim poslovima u Prihvatištu sprovode predviđene aktivnosti u okviru individualnog plana korisnika, rade na razvijanju potencijala; pružaju podršku pri školovanju i zapošljavanju; učestvuju u nabavci odeće; prate korisnika prilikom odlaska kod drugih službi van ustanove; pružaju podršku u izgradnji i održavanju odnosa sa osobama u okruženju i porodicom; organizuju slobodno vreme i kulturno zabavne sadržaje; rade na razvoju veština; staraju se o obezbeđi-



vanju usluga; iniciraju rešavanje građansko pravnog statusa; rade na obezbeđivanju pravne pomoći i komunikacije korisnika stranih državljana, itd.

Pravilnik predviđa da je u prihvatilištu i Službi zaposleno po četiri radnika koji pored ispunjenosti uslova za osnovne stručne poslove u socijalnoj zaštiti treba da imaju i završen program obuke relevantan za žrtve trgovine i senzibilisanost za rad sa osetljivim grupama, naročito žrtvama. U Prihvatilištu pored radnika na stručnim poslovima treba da radi još dvoje saradnika.

Važno je napomenuti da Prihvatilište do dana objavljivanja ove publikacije nije počelo s radom.

### Lokalni strateški i akcioni planovi

Detaljan pregled strateških dokumenata koja se odnose na socijalnu zaštitu u sedam gradova uključenih u projekat *Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima*, a koji mogu biti od značaja za prevenciju i zaštitu žrtava trgovine i povezivanje aktera na lokalnom nivou, uključen je u poglavlje publikacije koje sadrži pregled izveštaja s aktivnosti praćenja lokalnih politika u oblasti suzbijanja trgovine ljudima saradničkih organizacija na projektu. Ovaj pregled sadrži i poseban osvrt na predviđene mere za određene grupe stanovništva koje su često i prepoznate kao najranjivije, a samim tim izložene riziku od trgovine – socio-materijalno ugroženi, osobe bez dokumenata, pripadnici romske populacije, itd.

U nastavku je, radi sticanja uvida u sadržaj, ali i prioritete lokalnih politika, iznet tabelarni pregled ciljeva i aktivnosti lokalnih strateških dokumenata od posebnog značaja za oblast suzbijanja trgovine ljudima.

## Pregled ciljeva i aktivnosti lokalnih strateških dokumenata

GRAD	Zainteresovane strane/ prioriteti	Strateški ciljevi	Operativni ciljevi	Aktivnosti/projekti
Sremska Mitrovica	Deca, mladi, nezaposleni OSI Odrasli i stari	<p>Razvijanje kapaciteta, stvaranje uslova za realizaciju Strategije, uvođenje novih usluga</p> <p>Stvaranje uslova za socijalizaciju i integraciju dece i mladih</p>	<p>Praćenje razvoja usluga i realizacije strateškog plana</p> <p>Jačanje kapaciteta i umrežavanje privatnog sektora, udruženja građana i institucija</p> <p>Promocija zdravih stilova života</p> <p>Razvoj programa za decu i mlade sa rizikom u ponašanju</p>	<p>Mesečni sastanci KOSP, zagovaranja prema vlastima da kroz olakšice podstaknu druge sektore na pružanje usluga</p> <p>Medijska kampanja i radionice za prevenciju bolesti zavisnosti</p> <p>Savetovalište za mlade i radionice nenasilne komunikacije i program „Škola bez nasilja”</p>
Kraljevo	Deca i porodica	<p>Osnivanje porodičnog Savetovališta, osnaživanje materijalno ugroženih samohranih roditelja, formiranje multisektorske mreže za decu bez roditeljskog staranja</p> <p>Osnivanje Omladinskog centra</p>	<p>Otvaranje Savetovališta pri CSR, preventivni programi za unapređenje života u porodici, nastavak rada klubova staratelja i hranitelja i mladih sa problemima u ponašanju i formiranje novih klubova, donošenje odluke o prioritetima za zapošljavanje u javnim preduzećima i podrška ekonomskom osamostaljivanju, rešavanje stanovanja dece bez roditeljskog staranja nakon završetka smeštaja, pomoć u traženju privremenih i povremenih poslova.</p> <p>Otvaranje Centra, formiranje fonda za Centar, obezbeđivanje prostora, infrastrukture i opreme</p>	
	Omladina			

GRAD	Vranje	Niš	Zainteresovane strane/ prioriteti	Strateški ciljevi	Operativni ciljevi	Aktivnosti/projekti
Razvijeni sistem usluga socijalne zaštite			Razvijeni sistem usluga socijalne zaštite	<p>Poboljšanje saradnje između različitih sektora</p> <p>Afirmativna politika za resocijalizaciju ugroženih kategorija stanovništva</p> <p>Jačanje kapaciteta Gradske uprave</p>	<p>Jačanje kapaciteta institucija socijalne i zdravstvene zaštite, intenziviranje aktivnosti Gradskog koordinacionog odbora za socijalnu politiku, izrada Protokola o međusektorskoj saradnji radi poboljšanja usluga</p> <p>Prekvalifikacije i dokvalifikacije za nezaposlene i za romsku omladinu, realizacija programa Dekade Roma</p> <p>Poboljšanje uslova rada i izrada baze podataka u Mesnim zajednicama i obuke zaposlenih</p>	<p>Pružanje pravne žrtvama nasilja i trgovine, obezbjeđivanje smeštaja žrtvama, izgradnja Sigurne kuće, SOS telefon, formiranje mreže različitih institucija za potrebe socijalno ugroženih</p> <p>Baza podataka o najsiromašnijim slojevima, poboljšanje uslova stanovanja pripadnika romske i interno raseljene populacije, obuke za socijalno ugrožene za aktivno traženje posla</p> <p>Renoviranje i adaptacija MZ, registar stanovništva po MZ</p>
Društveni razvoj			Društveni razvoj	<p>Podsticajne i bezbedne sredine u kojoj će svi građani moći da iskažu i da zadovolje svoje potrebe za pripadanjem i identitetom, druženjem i ličnim razvojem</p>	<p>Opšte povećanje bezbednosti i smanjenje rizika po život i zdravlje, imovinu, socijalnu sigurnost i stanovanje.</p> <p>Jačanje zajednice kroz uključivanje svih građana, jačanje solidarnosti</p>	<p>Projektovanje sistema socijalne zaštite koji uključuje institucije, pojedince, privatni sektor i NVO; inicijative za ublažavanje posledica nezaposlenosti; rešavanje problema stanovanja (program stanovanja za siromašne i ugrožene grupe); umrežavanje NVO, lokalne samouprave i privatnih firmi u cilju zadovoljavanja potreba iz nadležnosti grada</p>

GRAD	Zainteresovane strane/ prioriteti	Strateški ciljevi	Operativni ciljevi	Aktivnosti/projekti
Kragujevac	Odrasli pogođeni siromaštvom		Pružanje pomoći odraslim pogođenim siromaštvom, unapređenje uslova njihovog života i zapošljavanje lica sa faktorom otežane zapošljivosti (mladi do 30 i stariji preko 50 godina)	
	Deca, mladi i porodice u riziku		Povećanje obuhvata materijalno ugroženih porodica uslugama. Povećanje obuhvata postojećim uslugama za decu i mlade za 30%. Povećanje obuhvata korisnika uslugama jačanja kohezije porodica u socijalnom riziku	

GRAD	Zainteresovane strane/prioriteti	Strateški ciljevi	Operativni ciljevi	Aktivnosti/projekti
Subotica	Deca i mladi	Jačanje vaninstitucionalnih usluga, sa akcentom na prevenciji	Stavljanje u funkciju prihvatne stanice za hitno privremeno zbrinjavanje	
	Porodica		Izgradnja sigurne kuće za žrtve nasilja. Sprovođenje programa psiho-socijalne podrške i pomoći za žrtve nasilja	
	Siromašni i nezaposleni	Povećanje obuhvata siromašnih lica uslugama olakšanjem ostvarivanja prava, kao i povećanje broja usluga kroz razvijanje međusektorske saradnje i redovni monitoring	Definisanje protokola o saradnji o prepoznavanju i reagovanju na pojave siromaštva između javnih ustanova i udruženja. Protokol o saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje za korisnike socijalne zaštite. Jedinstvena baza podataka o uslugama i korisnicima između institucija i udruženja	
	Romi	Razvijanje inkluzije u obrazovanje i rešavanje problema osoba bez ličnih dokumenata	Istraživanje mogućnosti rešavanja i definisanje mera za pribavljanje ličnih dokumenata. Uvođenje svih lica bez dokumenata u evidenciju, uvođenje Instituta romskog koordinatora. Definisanje protokola o saradnji između obrazovnih i socijalnih ustanova, opštinske uprave i romskih organizacija	

## **REFORMA SOCIJALNE ZAŠTITE U LOKALNIM ZAJEDNICAMA**

U cilju sagledavanja trenutnih kapaciteta lokalnih zajednica i pojedinačnih aktera unutar zajednica za sprovođenje adekvatnih programa/aktivnosti u oblasti zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima, neophodno je razumeti trenutni status reformskih procesa u lokalnim zajednicama kroz četiri različita aspekta – ključne reformske procese, relevantnost lokalnih akcionih i strateških dokumenata, ključne aktere i međusektorsku saradnju i izazove u reformi socijalne zaštite. Uvidima i saznanjima profesionalaca i/ ili donosilaca odluka iz socijalne zaštite i srodnih oblasti iz gradova uključenih u projekat – Kraljeva, Kragujevca, Vranja, Niša, Sremske Mitrovice, Subotice, Novog Sada, na ovom mestu su pridružena i zapažanja o širem reformskih promena na nacionalnom nivou. Adekvatno razumevanje ovog okvira tako može da pruži i uvid u mogućnosti, ali i ograničenja s kojima se suočavaju institucije i organizacije na lokalnom nivou u pokušajima da se na sveobuhvatan u održiv način suoče s fenomenom trgovine ljudima

### **Ključni procesi reforme socijalne zaštite**

U svih sedam gradova uključenih u projekat, lokalni sistem socijalne zaštite prolazi kroz ključne promene, u skladu sa širim reformskim procesima na nacionalnom nivou.

Reforma socijalne zaštite u Republici Srbiji je do usvajanja Zakona o socijalnoj zaštiti 2011. godine prevashodno bila uređena Strategijom razvoja socijalne zaštite iz 2005. godine. S obzirom na to da je Strategija bila jedini regulatorni dokument reformskog procesa tokom šest godina, bitno je podsetiti se osnovnih smernica i ideja o reformi koje su bile naznačene ovim dokumentom:

- Orijentisanost na razvojnu politiku socijalne zaštite i povezivanje sa drugim sistemima i delatnostima.
- Decentralizacija sistema socijalne zaštite – decentralizacija nadležnosti i finansiranja.
- Razvijanje mehanizama za učešće građana i korisnika u odlučivanju o sredstvima i načinima za zadovoljavanje potreba.

- Obezbeđivanje kvalitetnih usluga, što podrazumeva raznovrsnost usluga i aktera koji ih obezbeđuju, obezbeđivanje usluga u neposrednom okruženju korisnika, standardizaciju, povezivanje sektora u obezbeđivanju usluga.
- Jačanje profesionalnih kapaciteta zaposlenih koje uključuje kontinuiranju edukaciju u raznim oblastima, odgovornost za realizaciju stručnog postupka (vođenje slučaja), kontrolu kvaliteta kroz monitoring, superviziju i evaluaciju.

Decentralizovan pristup i veća autonomija lokalnih samouprava, uključujući i sferu socijalne zaštite su bili podstaknuti i Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007). Kao što je u prethodnom delu predstavljeno, ovaj Zakon propisuje da u nadležnosti lokalne samouprave spada čak i osnivanje ustanova u oblasti socijalne zaštite, praćenje i obezbeđivanje njihovog funkcionisanja, izdavanje dozvola za početak rada, utvrđivanje ispunjenosti uslova za pružanje usluga, itd. (čl. 20).

Reformski pravci su bili potvrđeni Zakonom o socijalnoj zaštiti (takođe detaljnije prikazanim u prethodnom poglavlju izveštaja). Pored uviđanja novih potreba i uvođenja novih grupa u sistem socijalne zaštite (uključujući i žrtve trgovine), uvođenja novih oblika zaštite koji na sveobuhvatniji način treba da odgovore na potrebe i oslanjanja na standarde kvaliteta, Zakon jasnije kategorizuje i propisuje odgovornosti u finansiranju usluga. Tako Republika između ostalog finansira: usluge porodičnog smeštaja, usluge savetovanja i obuke hranitelja i usvojitelja, usluge domskog smeštaja, usluge smeštaja za žrtve trgovine ljudima, ustanova za vaspitanje dece i omladine. (čl. 206). Sa druge strane, iz lokalnog budžeta se, između ostalih, obezbeđuju dnevne usluge u zajednici, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, osim savetovanja i obuke hranitelja i usvojitelja, programi rada ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave (čl. 209). Bitna odredba koja treba da obezbedi funkcionisanje sistema finansiranje je da se iz republičkog budžeta obezbeđuju namenski transferi za lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod republičkog proseka, zatim za usluge socijalne zaštite u jedinicama lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalaze ustanove za domski smeštaj u transformaciji, uključujući i troškove transformacije tih ustanova, kao i za inovativne usluge i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju (čl. 207).

Drugim rečima, reforma sistema socijalne zaštite bi u sadejstvu sa širim procesom decentralizacije trebalo da rezultuje efikasnim prenosom nadležnosti na lokalni nivo. Ovako modernizovan sistem ne podrazumeva prosto repliciranje modela u svakoj opštini, već naprotiv, osmišljavanje sistema koji adekvatno odgovara lokal-

nim kapacitetima i kreira usluge socijalne zaštite u odnosu na bolje sagledane potrebe ranjivih grupa.

Nov pristup planiranju i obezbeđivanju socijalne zaštite je bio u velikoj meri podržan od strane međunarodnih donatora, kako pre tako i nakon usvajanja Zakona o socijalnoj zaštiti. Ovo je najčešće podrazumevalo građenja kapaciteta lokalnih samouprava za preuzimanje nove uloge u planiranju, finansiranju i praćenju usluga socijalne zaštite, kao i podršku diversifikaciji pružalaca i uvođenju novih usluga.

Opisan okvir reforme je vidljiv i u svakom pojedinačnom gradu uključenom u projekat – u poslednjoj deceniji se menjaju institucionalni aranžmani, odnosi između aktera i različitih nivoa upravljanja, a reformski procesi koji su posebno naglašavani tokom fokus-grupnih intervju a i o kojima će dodatno biti reči su:

- Transformacija ustanova socijalne zaštite, otvaranje novih javnih ustanova i uvođenje novih usluga socijalne zaštite.
- Donatorski projekti kao podrška reformi lokalne socijalne politike.

Transformacija ustanova socijalne zaštite kao deo procesa reforme se odvija u skladu sa načelom orijentisanosti ka korisniku i obezbeđivanju usluga u neposrednom okruženju korisnika. Ovaj proces se u najvećoj meri odnosio na ustanove za smeštaj dece bez roditeljskog staranja i za decu sa teškoćama u razvoju i odigravao se u partnerstvu UNICEF-a i Ministarstva nadležnog za socijalnu politiku, a na osnovu petogodišnjeg plana transformacije rezidencijalnih ustanova. Deinstitutionalizacija kao princip je naknadno normativno utemeljena – Zakonom o socijalnoj zaštiti 2011. godine zabranjen je domski smeštaj dece ispod 3 godine (čl. 52). Glomazne ustanove koje je karakterisao ne-individualizovan i često dehumanizujući pristup korisnicima su poslednjih godina sa različitim uspehom transformisane u manje jedinice sa fleksibilnijim pristupom.<sup>52</sup>

Jedna od transformisanih ustanova je subotički Dom „Kolevka” za decu sa smetnjama u razvoju. U okviru Doma funkcioniše i Dnevni boravak za decu višestruko ometenu u razvoju, u kome usluge koristi oko 30 dece.<sup>53</sup> Nakon zatvaranja subotičkog Zavoda za vaspitanje dece i omladine pri subotičkom Centru za socijalni rad, u Kolevcima je smeštena i Prihvatna stanica za decu do 18 godina koja se nađu u skitnji, prosjačenju ili prilikom ilegalnog prelaska granice, kao i za smeštaj trudnica i majki

---

**52** Monitoringom procesa deinstitutionalizacije se niz godina bavi organizacija MDRI-S. Vidi: *Sklonjeni i zaboravljeni*, Izveštaj MDRI-S o položaju dece sa smetanjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama, 2012.

**53** Sajt Doma *Kolevka*: <http://domkolevka.rs/>



sa decom do jedne godine života.<sup>54</sup> Još jedna od novih usluga pokrenutih u Subotici je Dnevni boravak za decu i mlade sa problemima u ponašanju, pokrenut kao projektna aktivnosti, a kasnije finansiran iz gradskog budžeta.

Za deinstitucionalizaciju, tj. smanjivanje kapaciteta ustanova je svakako neophodno komplementarno razvijanje drugih usluga koje mogu da podrže boravak korisnika u okruženju zajednice. Tako je uglavnom razvojem hraniteljstva omogućeno da deca napuste domove za decu bez roditeljskog staranja. Oslobođanjem smeštajnih kapaciteta Doma za decu i omladinu Duško Radović u Nišu je tako omogućen prihvata dece sa smetnjama u razvoju kroz program malih domskih zajednica. Pri Domu je jedno vreme funkcionisalo i Prihvatilište u koje su smeštana i deca žrtve trgovine. U gradu je naknadno osnovana i Sigurna kuća za žrtve porodičnog nasilja, koja je trebalo da nudi i unapređena rešenja za smeštaj žrtava trgovine.<sup>55</sup>

Transformacijom Doma za decu bez roditeljskog staranja u Vranju je nastao Centar za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite. Ova nova ustanova u nadležnosti Grada pruža nekoliko usluga socijalne zaštite – u njoj su smešteni prihvatna stanica (prihvatilište) za decu i omladinu; prihvatna stanica (prihvatilište) za odrasla i stara lica; prihvatilište za žrtve porodičnog nasilja; dnevni boravak za decu i omladinu sa posebnim potrebama. Transformacijom je Dom iz republičke prešao u gradsku nadležnost i u skladu sa tim Centar se sada finansira iz gradskog budžeta. Dakle, procesom deinstitucionalizacije Doma za decu bez roditeljskog staranja – upućivanjem dece u hraniteljske porodice ili njihovim vraćanjem u svoje porodice je bilo omogućeno da se prostorni kapaciteti i stručno osoblje usmere ka nekoliko drugih nedostajućih usluga socijalne zaštite. Trenutno se u Vranju radi na osnivanju Sigurne kuće, uz podršku Fonda B92 i Ambasade SAD, čije finansiranje takođe treba Grad da preuzme.

Centar za razvoj usluga socijalne zaštite u Kragujevcu je osnovan 2011. godine, takođe kao odgovor na proces transformacije ustanova (Dečiji dom za decu za roditeljskog staranja „Mladost”) i istovremenog pokretanja novih usluga po teritorijalnom principu, tj. prilagođenih potrebama u lokalnoj sredini. Centar neposredno pruža niz usluga za kojima postoji potreba, za korisnike koji ostvaruju pravo utvrđeno od strane gradskog Centra za socijalni rad: dnevni boravak za decu iz porodica u riziku, dnevni boravak za decu sa problemima u ponašanju, dnevni boravak za

---

**54** Praksa smeštanja dece žrtava nasilja i trgovine je pre nekoliko meseci prekinuta po učesnicima fokus-grupnog intervjua u Subotici. O tome će biti više reči u narednom poglavlju.

**55** O Sigurnoj kući i Prihvatilištu za žrtve trgovine u Nišu će posebno biti reči u delu koji se odnosi na zaštitu žrtava i prevenciju trgovine ljudima.

starije osobe, prihvatilište za decu i mlade, prihvatilište za žrtve nasilja u porodici, pomoć u kući za stara lica, centar za mlade, klub mladih osoba sa invaliditetom.<sup>56</sup>

U primere novih usluga i izmenjenih starih usluga spadaju i osnivanje Dnevnog centra za rad sa decom sa poremećajima u ponašanju u Sremskoj Mitrovici, usluge koju realizuje Crveni krst; kao i Sigurne kuće za žrtve nasilja u porodici, Savetovaništa za žrtve nasilja i Sigurne dečije kuće u Novom Sadu. Sigurna dečija kuća je deo pomenutih novih rešenja koja treba da vodi smanjivanju obima ili potpunoj obustavi smeštanja dece u ustanove – tamo se obezbeđuje hitno zbrinjavanje dok se radi na proceni mogućnosti da se dete vrati u primarnu porodicu, a ukoliko to nije moguće onda na obezbeđivanju smeštaja u hraniteljsku ili usvojiteljsku porodicu.

Transformacija ustanova socijalne zaštite, otvaranje novih javnih ustanova i uvođenje novih usluga socijalne zaštite u gradovima uključenim u projekat su kao što je već napomenuto deo šireg trenda deinstitucionalizacije, povećavanja broja usluga i diversifikacije pružalaca. Međutim, iako je neminovno došlo do povećanja raznovrsnosti usluga, treba napomenuti da je broj usluga na nacionalnom nivou i dalje nedovoljan – čak u preko 30 opština nije organizovana nijedna usluga na osnovu jedinih zvaničnih objedinjenih podataka koje poseduje Republički Zavod za socijalnu zaštitu.<sup>57</sup> Po nešto novijim podacima<sup>58</sup> lokalne samouprave su tokom 2011. godine finansirale ukupno 331 uslugu: dnevni boravak i pomoć u kući za decu i mlade sa smetnjama, za decu i mlade sa telesnim invaliditetom; dnevni boravak i pomoć u kući za odrasle; dnevni boravak i pomoć u kući za starije; svratište za decu ulice, svratište za odrasle i starije.

Druga uočena karakteristika procesa reforme socijalne zaštite u gradovima uključenim u projekat *Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima* je sprovođenje donatorskih projekata, čiji je cilj u poslednjih desetak godina bio da doprinesu procesu kreiranja javnih politika i / ili uspostavljanju novih usluga. Kao odgovor na potrebe koordinacije reformskih procesa i koordinacije donatorskih sredstava, a u periodu pre donošenja Zakona o socijalnoj zaštiti, osnovan je Fond za socijalne inovacije. Njegovo kreiranje je trebalo da bude ključan poduhvat i zamajac reforme kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Fond je osmišljen kao mehanizam distribucije sredstava za razvoj novih i unapređenje starih usluga na lokalnom nivou, ali i kao tačka susreta i sistematizacije različitih inicijativa. Preko ovog

<sup>56</sup> Sajt Centra za razvoj usluga socijalne zaštite: <http://www.kneginjaljubica.org.rs/kneginja-ljubica.html>

<sup>57</sup> Podaci iz Baze usluga Republičkog Zavoda citirani u *Izveštaju o rezultatima primene mera socijalne politike 2011/2012. za mlade, decu i izbegla i interno raseljena lica*, Beograd, 2013. godine, dostupno na <https://docs.google.com/file/d/0B3GsyncrBBm-Zkl1bFYyQUU2bUE/edit>

<sup>58</sup> *Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2011. godina.

mehanizma je od 2003. do 2009. godine podržano oko 230 projekata u lokalnim zajednicama,<sup>59</sup> a njegovo finansije su obezbeđivali UNDP uz podršku EU, Vlada Norveške, Vlade Ujedinjenog Kraljevstva i Fonda za otvoreno društvo.

Jedan od najvećih projekata finansiranih iz Fonda u periodu intenzivnog jačanja kapaciteta lokalnih samouprava za nove nadležnosti u sferi socijalne zaštite je „Planiranje lokalnih usluga socijalne zaštite – PLUS”,<sup>60</sup> koji je kao zajednički projekat Ministarstva rada i socijalne politike, EAR-a i UNDP-a obuhvatio 81 opštinu (od gradova uključenih u projekat to su Sremska Mitrovica i Kraljevo). Kroz njega su tokom 2007. i 2008. godine podržana budžetska izdvajanja opština za osnivanje i pružanje novih usluga u zajednici, tačnije onih usluga koje proizlaze iz strateških planova, i to ukoliko je proces strateškog planiranja priveden kraju.

Usko povezan sa PLUS-om je projekat „Podrška sprovođenju Strategije razvoja socijalne zaštite – komponenta planiranja socijalne politike na lokalnom nivou”<sup>61</sup> (Subotica je bila jedna od petnaest uključenih gradova), koji je Ministarstvo sprovođilo u saradnji sa Fondom i Stalnom konferencijom gradova i opština. Neki od ciljeva projekata su bili:

- Stvaranje institucionalnog inter-sektorskog okvira za planiranje socijalne politike (uspostavljanje strukture za planiranje socijalne politike, uz osnivanje novih tela).
- Razvoj lokalnih strateških dokumenata sa budžetima za primenu, uz niz obuka iz oblasti strateškog, akcionog i budžetskog planiranja i mentorsku podršku.
- Obezbeđivanje održivosti lokalnih socijalnih usluga, što je podrazumevalo planiranje budžetskih sredstava za razvoj lokalnih usluga u akcionim planovima, dok je u drugoj fazi projekta dodela granta podrazumevala da su usvojeni akcioni planovi sa budžetima; zatim da postoje odluke o uspostavljanju usluge; kao i da opštine učestvuju u tekućim troškovima usluge koja se finansira iz programskog granta.

---

**59** Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, Beograd, 2011. godine, str. 31. dostupan na: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf>

**60** Više na: <http://www.prsp.gov.rs/vest.jsp;jsessionid=49612E47ED8D9A548821D87801539128?id=539>

**61** Projekat je sproveden u 24 opštine – Jagodina, Paraćin, Čuprija, Svilajnac, Despotovac, Rekovac, Vršac, Plandište, Bela Crkva, Alibunar, Zaječar, Sokobanja, Bor, Kikinda, Valjevo, Loznica, Čačak, Knjaževac, Kanjiža, Kruševac, Stara Pazova, Zrenjanin, Ivanjica, Subotica. Stalna konferencija gradova i opština: <http://www.skgo.org/reports/306>

Ova dva projekta sprovedena u Subotici, Kraljevu i Sremskoj Mitrovici daju ilustraciju smernica i drugih donatorskih projekata u ostalim gradovima uključenim u istraživanje, projekata koji su na temeljan način pokrenuli i oblikovali proces reformi socijalne zaštite. Iako ni u jednom gradu, kao ni na nacionalnom nivou, ne postoji analiza dometa međunarodne pomoći, neupitno je da su načela reforme poput međusektorske saradnje ili važnije uloge udruženja građana bila podstaknuta upravo kroz donatorski angažman.

### **Relevantnost, primena i stepen ostvarenosti aktuelnih lokalnih akcionih i strateških dokumenata**

Početak reforme socijalne zaštite u Srbiji, od 2001. godine je obeležen intenzivnim strateškim i akcionim planiranjem – ovladavanjem veštinama strateškog planiranja i razvojem i usvajanjem strateških i akcionih planova. Imajući u vidu decentralizaciju i potrebu da se lokalne samouprave pripreme za celokupan proces kreiranja i finansiranja socijalne politike, ovaj proces je pored nacionalnog, u velikoj meri imao lokalni nivo upravljanja kao svoj fokus. Pomenuta podrška međunarodnih donatora je tako podrazumevala i obuke lokalnih nivoa vlasti i administracije za strateško planiranje, kao i finansijsku podršku za realizaciju nekih od aktivnosti iz strateških planova. Iz tog perioda potiče i Baza lokalnih strategija i akcionih planova koju su napravili Stalna konferencija gradova i opština i Tim za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva i u kojoj je registrovan 401 dokument.<sup>62</sup>

Kao što je predstavljeno izveštajima saradničkih organizacija iz sedam gradova, u svim gradovima uključenim u projekat postoje lokalne strategije i akcioni planovi koji su relevantni direktno za oblast socijalne zaštite ili indirektno za prevenciju vulnerabilnosti i socijalno uključivanje različitih društvenih grupa: *Sremska Mitrovica* – Strateški plan za razvoj usluga socijalne zaštite (2008–2012), Akcioni plan za mlade (2010–2014); *Kraljevo* – Strateški plan za socijalnu politiku, Akcioni plan za decu (2008–2012), Akcioni plan za unapređenje položaja Roma (2009–2015); *Niš* – Akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih grada Niša (2009–2013), Strategija razvoja grada Niša, Akcioni plan za decu; *Vranje* – Strategija održivog razvoja, Akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica (2009–2013), Akcioni plan za mlade (2011–2015), Akcioni plan za decu (2006–2010); *Novi Sad* – Lokalni akcioni plan politike za mlade 2010–2014; *Subotica* – Strateški plan razvoja socijalne zaštite (2008–2012), Strategija lokalnog održi-

---

<sup>62</sup> Više na: <http://www.prsp.gov.rs/istrazivanje/planoviPretraga.jsp>

vog razvoja (2013–2022), Akcioni plan za mlade; *Kragujevac* – Strategija razvoja socijalne zaštite (2010–2013), Akcioni plan za zapošljavanje.

Na samom početku je bitno napomenuti da učesnici fokus grupa nisu upoznati sa tim da li se i na koji način obavlja monitoring implementacije usvojenih dokumenata. Generalno je bio primetan stav da je inače retka i nerazvijena praksa monitoringa i procene uspešnosti usvojenih normativnih i strateških dokumenata na nacionalnom nivou, pa odatle potiče i pretpostavka da se to ne obavlja ni na lokalnom nivou. Usled odsustva monitoringa lokalnih strategija i planova (ili bar nepoznavanja rezultata tog monitoringa ukoliko se on ipak odvija), stepen njihove važnosti i ostvarenosti se može pretpostaviti na osnovu direktnog uvida sagovornika u svakodnevnu praksu u sferi socijalne zaštite.

Mišljenja sagovornika o relevantnosti lokalnih usvojenih strateških dokumenata se razlikuju u zavisnosti od gradova i sistema koje predstavljaju.

Tako su recimo prethodni Strateški plan za razvoj usluga socijalne zaštite u **Srem-skoj Mitrovici** opisivali kao nedovoljno realan i preambiciozan. Tome je svakako doprinosilo to da njega nije pratio akcioni plan. Značaj ovog dokumenta se ogledao u tome što su se različiti akteri pozivali na njega prilikom pisanja projekata, u meri u kojoj je on adresirao pitanja koja su njima bila od interesa. Na sličan način je bio ocenjen i Lokalni akcioni plan za mlade.

**Kraljevački** Strateški plan za socijalnu politiku je razvijan u okviru ranije pomenutog projekta „Planiranje lokalnih usluga socijalne zaštite – PLUS” koji je trebalo da doprinese reformi lokalnog sistema socijalne zaštite, uključujući podizanje kapaciteta lokalnih aktera da nose reformske procese. Međutim, Strategija koja je nastala u sklopu ovog procesa je na fokus grupi i sa vremenskom distancom ocenjena kao uglavnom slabo utemeljena, sa nekim od ideja koje nisu bile ostvarive u praksi. Neke od planiranih stvari su učesnicima bile poznate da su ostvarene, kao što je Savetovalište za bračne i porodične odnose.

Slično je i sa dokumentima javne politike usvojenim u **Nišu** – učesnici ili nisu bili upoznati sa postojanjem nekog relevantnog strateškog dokumenta ili su učestvovali u njegovoj izradi u fazi konsultacija, a nisu sigurni šta se potom dešavalo. U slučaju Lokalnog akcionog plana za decu prisutni predstavnici civilnog društva su smatrali da nije ostvareno gotovo ništa iz Plana, dok ostali učesnici fokus grupnih intervjuova nisu imali nikakvo drugačije saznanje.

U **Vranju** takođe uglavnom nisu bili upoznati sa postojanjem planova, osim predstavnika lokalne samouprave – član Gradskog veća je istakao da postoje relevantna

dokumenta čiji se monitoring kontinuirano obavlja, koja se revidiraju, za čije praćenje i sprovođenje se formiraju radne grupe. Takođe se vodi računa o utemeljenosti i primenljivosti – planirane akcije i mere prate adekvatna sredstva, koja su ili već opredeljena u budžetu ili se za to traži novac iz donatorskih projekata. Međutim, potrebno je dodatno proveriti sa ostalim akterima socijalne zaštite koje je njihovo stanovište o načinu implementacije – o revidiranju dokumenata, njihovoj međusobnoj usaglašenosti, kao i ujednačenosti kompetencija članova radnih grupa i dodeli sredstava udruženjima građana.

**Novi Sad** nema usvojen krovni strateški dokument koji bi regulisao razvoj socijalne politike na nivou grada. Kada je u pitanju Lokalni akcioni plan politike za mlade za period 2010–2014., sagovornici nisu bili upoznati sa stepenom njegove ostvarenosti. U toku je izrada Akcionog plana za Romkinje, tj. sastavljen je predlog Plana, ali nije bilo poznato koji su tačno naredni koraci i da li će taj dokument biti usvojen.

U **Subotici** takođe nije poznat stepen ostvarenosti Strateškog plana razvoja socijalne zaštite koji je važio za period 2008–2012. godine, a koji nije bio revidiran.

Učesnici fokus grupe u **Kragujevcu** su uglavnom bili stava da je većina aktivnosti iz gradske Strategije razvoja socijalne zaštite ostvarena, iako nisu sa preciznošću znali u kom obimu. U odsustvu pouzdanih indikatora uspešnosti, može se pretpostaviti da ovakav stav bar delimično proizilazi iz činjenice da se Kragujevac često ističe kao redak primer uspešne međusektorske saradnje, preuzimanja nadležnosti od strane gradske uprave i inovativnosti u institucionalnim rešenjima (Centar za razvoj usluga socijalne zaštite), pa se pretpostavlja uspešnosti u ostalim srodnim oblastima (implementacija strategija i akcionih planova). U prilog ovome govori i činjenica da kragujevačka strategija nije nikada revidirana, kao i da u prvoj godini realizacije (2010) nije bilo opredeljenih sredstava za njenu realizaciju, što dovodi u pitanje i celovitost njene primene.

Sagovornici sa fokus grupa uglavnom nisu bili upoznati sa tim da li i dalje postoje tela koja je trebalo da obezbeđuju ostvarivanje i praćene Strategija i akcionih planova (obično su bili u pitanju Koordinacioni odbori za socijalnu politiku – OKOSP). Na osnovu toga se može pretpostaviti da su ta tela prestala da budu aktivna u nekom periodu nakon usvajanja dokumenata ili da je njihova vidljivost i relevantnost opala.

Još jedna generalna konstatacija sa svih fokus-grupnih intervju je da su loše ekonomske prilike i nedostatak sredstava, kao i česte promene vlasti u kombinaciji sa manjkom kapaciteta profesionalne lokalne administracije osnovni uzroci opštih

nedostataka u izradi i sprovođenju strateških i akcionih planova. Ovo korespondira sa situacijom na nacionalnom nivou – zapažanju da su mnoge Vladine strategije neprimenljive, jer su donošene bez razmatranja njihove delotvornosti i izvodljivosti.<sup>63</sup>

Treba takođe napomenuti da lokalne strategije i akcioni planovi često nisu dostupni na sajtovima lokalne samouprave ili javnih institucija, iako su to dokumenta od javnog značaja. Ovo posredno govori o odnosu nadležnih prema dostupnosti i nameni dokumenata javne politike, a delom i o samoj učestalosti korišćenja, vidljivosti i značaju ovih dokumenata.

Slede neki od odgovora učesnika fokus grupa o relevantnosti i stepenu ostvarenosti lokalnih strateških i akcionih planova:

**Osnovan je bio Koordinacioni odbor – OKOSP, ne znam da li je to bilo samo na papiru, ali prosto mi takvo telo više nemamo... Jako je značajno da, ukoliko se Strategija usvoji i ukoliko mislimo da je dobro i realno, pratimo ostvarivanje.**

**Lokalna samouprava bi trebalo da ima značajniju ulogu u kreiranju i praćenju ostvarenosti dokumenata i to na dovoljno visokom nivou – npr. pomoćnici gradonačelnika za socijalna pitanja, za zdravstvenu zaštitu, gradska uprava, znači tu moramo da imamo jedan široki krug ljudi koji to može da uradi. Postojao bi osnov da se sprovede i da se lokalne samouprave značajnije uključi i da imamo bolje rezultate. Mislim da do sada to nije bilo dovoljno.**

**Akcioni plan za decu Niša – taj dokument je dobar primer kako institucije mogu dobro da rade na nekom dokumentu. Posle je jednoglasno usvojen, ali sada nema šta da se prati, jer se ništa nije ni desilo.**

**Moram da kažem za ovu prethodnu Strategiju od 2005. do 2010. godine jedan deo bila bajkovita priča koja se nije realizovala. (Kraljevo)**

**Strategija u oblasti socijalne zaštite je takođe u okviru reforme pravljena, tada je to bio projekat UNDP-a. I ostale su strategije bile loše, na primer za obrazovanje. Posle, kada su hteli da konkurišu za neki projekat i pri tom je trebalo da se pozovu na strategiju, toga u njoj nije bilo.**

---

<sup>63</sup> *Evropeizacija Srbije*. Građansko društvo, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2011, god, str. 41.

**Imali smo Strategiju razvoja socijalne politike od 2010. do 2015. godine, ali smo je mi ispunili 2011. i sada idemo u reviziju. Vršimo reviziju stalno, važno je da su planovi primenljivi. Svaki plan ima radnu grupu koja prati – tu su predstavnici institucija koji se bave time i apsolutno su to ljudi koji su zaduženi za sprovođenje u radnoj grupi. Mi prvo donesemo sredstva u budžetu pa onda donosimo lokalni plan. U većini slučajeva gledamo da svi ti donatorski projekti budu nešto što je već predviđeno ovim LAP-om i nakon završetka projekta, Grad preuzima finansiranje.**  
(Vranje)

**Opština ima svoju Strategiju socijalne zaštite, ali je nisam dobila, na sajtu je nema. Učestvovala sam u izradi Akcionog plana unapređenja položaja žena opštine Medijana, gde jesmo sagledali nasilje i trgovinu. Prošle godine je rađeno u okviru nekog projekta, ali ne znam da li je usvojen.**  
(Niš)

### **Akteri i karakteristike međusektorske saradnje u reformskim procesima**

Sagovornici sa fokus-grupnih intervjuua – predstavnici različitih sistema iz sedam gradova uključenih u projekat su kao ključne aktere reforme socijalne zaštite i zaštite ranjivih grupa izdvojili pre svega lokalne centre za socijalni rad, udruženja građana i međunarodne donatore i u određenoj meri i lokalne samouprave.

Centri za socijalni rad u kontekstu sveobuhvatnih reformskih procesa u socijalnoj zaštiti imaju zahtevnu i kompleksnu ulogu. Pre svega, oni imaju širu odgovornost za pokretanje inicijativa na području koje pokrivaju u skladu sa usvojenim dokumentima javne politike i da preuzmu koordinacionu ulogu u zajednici u pružanju socijalnih usluga. Ova uloga je potcrtana i Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada, kao osnovnim operativnom dokumentom centara za socijalni rad u Srbiji. Pored toga, centar za socijalni rad je i organ starateljstva i ustanova socijalne zaštite, a vrši i procenu i planiranje i upućivanje korisnika na druge usluge, kako u samom centru tako i kod drugih pružalaca u zajednici. Jedna od promena koju su naši sagovornici – predstavnici sistema socijalne zaštite spominjali kao jednu od važnijih u organizaciji rada sa korisnicima i unutrašnjoj organizaciji kroz koje centri prolaze poslednjih desetak godina je uvođenje voditelja slučaja, što bi trebalo da omogući integrisan pristup orijentisan prema korisniku. Ovu promenu



učesnici fokus grupnih intervjua vide na različite načine – dok neki vide napredak i potenciranje individualne odgovornosti, uz mogućnost dobijanja adekvatne podrške unutar tima putem interne supervizije, kao i od nadležnih tela (pokrajinski Zavod za socijalnu zaštitu), neki su smatrali da je to prebacivanje tereta na pojedinca, a takođe da onemogućava specijalizaciju, tj. da je potrebno poznavanje i usavršavanje u više oblasti istovremeno. Još jedna od promena o kojoj će posebno biti reči u delu izveštaja koji se bavi trgovinom ljudima je promena sistema evidentiranja korisnika, tj. uspostavljanje sistema evidentiranja koji će pružiti potpuni uvid u profil korisnika, a samim tim pružiti osnov ne samo za bolje mere zaštite, već i za efikasniji preventivni rad sa ranjivim grupama stanovništva.

Uvođenje sistema kvaliteta je još jedna od dugo najavljivanih novina koja će takođe uticati na rad centara. Pravilnik o standardima usluga<sup>64</sup> koji je stupio na snagu u maju 2013. definiše minimalne zajedničke i posebne strukturalne i funkcionalne standarde za usluge domskog smeštaja; prihvatilišta za žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i trgovine ljudima, za decu nađenu u skitnji, odrasle beskućnike, maloletne strance bez pratnje; predah smeštaja; dnevnog boravka za decu i mlade sa teškoćama, u sukobu sa zakonom, odraslima i starima kojima je potrebna dnevna nega; pomoć u kući; svratište za decu, mlade, odrasle i stare koji žive ili rade na ulici, itd.

Odnos centara sa drugim akterima će dodatno biti promenjen takođe dugo očekivanim regulisanjem pluralizma pružalaca kroz sistem licenciranja. Pravilnik o licenciranju<sup>65</sup> je takođe usvojen i stupio na snagu u maju, više od pune dve godine od usvajanja Zakona o socijalnoj zaštiti. Iako udruženja građana pružaju usluge socijalne zaštite već dugi niz godina, izdavanje javnih isprava (licenci) za pružanje usluga do sada nije moglo da otpočne. Centri će i dalje pružati usluge, ali će to morati da obavljaju u okviru posebnih organizacionih jedinica koje dobiju licencu za pružanje usluga i ako lokalnoj zajednici nema drugog ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite (Zakon o socijalnoj zaštiti, čl. 122).

Pitanje kapaciteta za adekvatno obavljanje svih nadležnosti se često pominjalo od strane predstavnika svih sistema, pa i od samih predstavnika centara koji su učestvovali u fokus-grupnim intervjui. Svakako da je uzevši u obzir mnoge interne promene, promene u odnosu prema korisnicima, kao i zahtevane promene odnosa sa drugim akterima u zajednici, neophodno unapređivanje i poboljšanje kapacite-

---

<sup>64</sup> Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS”, br. 42/2013.

<sup>65</sup> Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS”, br. 42/2013.

ta centara – od materijalnih resursa kojima centri raspoložuju do unapređenja kompetencija zaposlenih.

Veće učesće, pa čak i ključna uloga udruženja građana i međunarodnih donatora su evidentni u svim gradovima uključenim u projekat. Ovo je u skladu sa samim kontekstom postsocijalističke tranzicije u kome se reforma socijalne zaštite dešava i koji podrazumeva značajnije učesće civilnih aktera – udruženja građana, koji treba da ublaže posledice socijalnih promena, nadomeste nedostatke državnih programa i kroz partnerstvo sa državom pomognu reformisanje sistema socijalne zaštite.<sup>66</sup>

Tako se u Srbiji, nakon promena 2000. godine donatori orijentišu ka razvojnim, inovativnim i pilot-programima u saradnji sa državom, uključujući i oblast socijalne zaštite, a u odnosu na obim ulaganja i opseg aktivnosti donatori svakako postaju ključni akteri i finansijeri reforme.

U tom smislu se i agende organizacija civilnog društva za koje su strani donatori dominantni izvor prihoda menjaju i usmeravaju na reformske inicijative i partnerske projekte sa državom. Ova promena odnosa na liniji civilno društvo-država, tj. nova uloga civilnog društva u onome što su prethodno bile isključive kompetencije javnih službi, se u velikoj meri vidi upravo u sferi socijalne zaštite, koja postaje važna tema civilnog sektora.

Kao što je u prethodnom delu izveštaja napomenuto, u svim gradovima uključenim u projekat je upravo prisustvo donatorskih projekata izdvojeno kao jedna od ključnih karakteristika lokalnog sistema socijalne zaštite u reformi. Donatori i udruženja građana se vide kao inicijatori, finansijeri i nosioci dugoročnih reformskih projekata, a posebno su spominjani različiti bilateralni i međunarodni donatori – EU, USAID, norveška vlada, italijanska vlada, češka razvojna agencija... Kroz njihov rad se uvodi kompleksniji diskurs socijalne isključenosti, vulnerabilnosti i siromaštva koji zahteva višedimenzionalan i međusektorski pristup, umesto ranije dominantnog diskursa o zaštiti koju sprovodi jedan sektor. Pored zadovoljavanja nekih potreba koje su bile identifikovane i u prethodnom sistemu – potrebe starih, izbeglih i raseljenih lica, dece, donatori i udruženja građana utiču i na uviđanje novih pitanja, potreba i grupa stanovništva kojima je potrebna zaštita ili posebne mere koje će doprineti njihovom socijalnom uključivanju. Tako se javljaju i aktivnosti i usluge u oblastima koje ranije nisu bile prisutne u sistemu socijalne zaštite (ili bar ne u tom obliku i meri) – rodno zasnovano nasilje, trgovina ljudima, vulnerabilne grupe stanovništva (Romi, osobe sa invaliditetom, žene, deca, pravno nevidljiva lica), njihovo socijalno uključivanje (uključivanje u sistem obrazovanja,

---

<sup>66</sup> Kolin, Marija, *Civilni akteri tranzicije*, u „Kako građani Srbije vide tranziciju“, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010.

zdravstvene zaštite, tržište rada), preventivni rad sa vulnerabilnim grupama, povezano delovanje sistema socijalne zaštite, obrazovnog i zdravstvenog sistema.

Sa fokus-grupnih intervjua je bilo evidentno da predstavnici svih sistema, a posebno socijalne zaštite, poznaju donatorske aktivnosti šire od lokalnog konteksta – oni su navodili reformske projekte na nacionalnom nivou. Međutim, stiče se i utisak da se projekti finansirani od strane donatora pripisuju Ministarstvu i/ili lokalnim samoupravama, koji su zapravo nosioci i partneri na projektima koje donatori finansiraju. Ovakvo viđenje koje ne daje potpunu sliku o izvoru sredstava, posredno svedoči o izvesnom zanemarivanju pitanja održivosti projektnih aktivnosti nakon završetka donatorskog finansiranja.

Udruženja građana koja su u najvećoj meri pominjana kao povezana sa reformom socijalne zaštite na lokalnom nivou – sa pilotiranjem novih usluga, učešćem u kreiranju javnih politika, višedimenzionalnim pristupom socijalnoj zaštiti su bila prisutna na fokus grupama i nalaze se među saradnicima na Atininom projektu: Novosadski humanitarni centar (Novi Sad), Otvoreni klub, Osvit (Niš), Fenomena (Kraljevo), Nexus (Vranje), Oaza, Alternativni krug (Kragujevac), Stav +, Edukativni centar Roma (Subotica), ProVitae (Sremska Mitrovica), a spomenuta je još Eku-menska humanitarna organizacija iz Novog Sada. Nešto više reči o profilu ovih organizacija će biti u narednom delu, u kontekstu njihovog značaja u zaštiti žrtava trgovine ljudima (pre svega u prevenciji).

Uloga lokalnih samouprava u kreiranju, planiranju i finansiranju lokalne socijalne politike raste u proteklih desetak godina, a u skladu sa činjenicom da je decentralizacija izdvojena kao jedan od postulata reforme. Na normativnom planu Zakon o lokalnoj samoupravi potvrđuje i posvećuje pažnju odgovornosti lokalne samouprave za uspostavljanje i finansiranje novih usluga i pluraliteta pružalaca. Prebacivanje nadležnosti i jačanje kapaciteta lokalnih samouprava je nastavljeno do danas, uglavnom preko donatorskih projekata, a jasnije definisanje ingerencija u finansiranju usluga je došlo sa Zakonom o socijalnoj zaštiti. Ove promene su evidentne i po dostupnim podacima o udelu finansiranja za lokalne usluge i centara za socijalni rad koji dolazi iz lokalnih budžeta – tako su u 2011. godini preko 20% radnih mesta u centrima za socijalni rad finansirale lokalne samouprave, a očekuje se porast tog učešća s obzirom na šire nadležnosti centara i razvoj lokalnih usluga.<sup>67</sup> Promena u strukturi finansiranja je isticana od strane učesnika fokus grupnih intervjua – tako je na primer u **Vranju** spomenuto da je grad preuzeo na sebe finansiranje dela aktivnosti Centra za socijalni rad koja ne spadaju u javna ovlašćenja, a u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti (čl. 206), a takođe i aktivnosti Centra

<sup>67</sup> *Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2011. godina.

za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite nakon njegove transformacije u sklopu deinstitucionalizacije, tj. njegovo prebacivanje iz republičke u gradsku nadležnost. Pored obezbeđivanja ovih sredstava napomenuto je da Grad radi na nalaženju novih sredstava i da učestvuje u projektima obezbeđivanjem određenog procenta finansiranja.

Deo obaveza u obezbeđivanju lokalnih usluga socijalne zaštite lokalna samouprava bi trebalo da obavlja u saradnji sa lokalnim udruženjima građana, uključujući naravno i finansiranje usluga – tako je u **Novom Sadu** pre dve godine počelo raspisivanje konkursa od strane Gradske uprave za socijalnu i dečiju zaštitu, tj. omogućeno je prijavljivanje svim zainteresovanim udruženjima, umesto automatskog prebacivanja sredstava određenim udruženjima.

Osim finansiranja, uloga lokalne samouprave u reformisanom sistemu socijalne zaštite u gradovima uključenim u projekat nije ujednačena – dok u nekim gradovima nije bilo potpuno jasno do koje mere lokalna vlast i administracija imaju uvid i uspevaju da planski pristupe socijalnoj zaštiti, u drugima je isticana njihova proaktivna uloga. Primer toga je **Kragujevac** u kome se ističe na lokalna samouprava, tj. Gradsko veće ne samo da preuzima deo obaveza finansiranja, već i aktivno prati i učestvuje u planiranju nadovezujućih aktivnosti.

Ono što je evidentno u svim gradovima je da potrebno dodatno definisati nadležnosti i odgovornosti lokalne samouprave – ne samo formalno, kroz obavezu donošenja Odluke o pravima i uslugama u socijalnoj zaštiti, već i u sferi proaktivnog planiranja – konsultacija i ispitivanja potreba vulnerabilnih grupa stanovništva.

Kada je u pitanju **povezanost aktera i karakteristike saradnja**, saradnja centara za socijalni rad sa novim ustanovama – centrima za razvoj lokalnih usluga je uglavnom svuda dobro ocenjena. Ovo ne čudi imajući u vidu da su u pitanju javne ustanove – delovi istog sistema, ali svakako govori i o tome u kojoj meri je diversifikacija usluga koju su doneli centri za razvoj lokalnih usluga bila potrebna. Tako je iz razgovora sa predstavnicama vranjskog i kragujevačkog centra za socijalni rad bilo jasno da se tamošnji centri u potpunosti oslanjaju na centre za lokalne usluge za različite vrste usluga smeštaja, kao i da postoji obostrana fleksibilnost i razumevanje u saradnji.

Iako nije bilo puno spominjanja odnosa centara sa udruženjima građana, bilo je vidno i pitanje konkurencije udruženja građana sa javnim ustanovama koje pružaju usluge. Naime, udruženja građana su novim Zakonom pravno izjednačena sa javnim ustanovama kao pružaoci usluga. Tačnije, jedinica lokalne samouprave treba da obezbeđuje usluge kroz proces javne nabavke, pri čemu centri obavljaju uslu-

ge procene i planiranja, a druge usluge pružaju ukoliko nema drugog ovlašćenog pružaoca i to u okviru svoje posebne organizacione jedinice, kao što je prethodno spomenuto. Međutim, delimično zbog odlaganja i kašnjenja procesa licenciranja, u praksi i dalje dominiraju pružaoci iz javnog sektora, ili oni koji su bliži javnom sektoru. Tako je na primer u **Sremskoj Mitrovici** spomenuto da je projekat koji je vodilo udruženje građana, za prevenciju trgovine ljudima, nakon njegovog završetka finansijski preuzeo Grad, ali je program počeo da sprovodi Crveni krst. Sličnih primera ima i na nacionalnom nivou – da aktivnosti i usluga koje su organizacije civilnog društva razvijale godinama kroz projektni okvir, nakon isteka projekta bivaju preuzete od centara za socijalni rad.<sup>68</sup> Takođe na nacionalnom nivou posmatrano udruženja građana i dalje manjim delom učestvuju u pružanju usluga – sa svega nešto malo više od 20%.<sup>69</sup> Objedinjeni podaci centara za socijalni rad<sup>70</sup> pokazuju nešto značajniji udeo usluga koje obezbeđuju udruženja građana – tokom 2011. godine od usluga koje su finansirale lokalne samouprave centri za socijalni rad i njihove organizacione jedinice su bili pružaoci za preko 200 usluga, ustanove koje je osnovala lokalna samouprava za 58 usluga, a udruženja građana su pružala 164 usluge.

Osim samog sistema licenciranja sigurno je da bi odnosi novih i starih pružalaca trebalo da budu dodatno regulisani i boljim definisanjem uloga i odgovornosti lokalnih samouprava u planiranju i obezbeđivanju usluga, kao i definisanjem koordinacione uloge centara za socijalni rad.

Saradnja aktera, kako unutar sektora socijalne zaštite, tako i između sektora se u svim gradovima odvija na neformalan način i uglavnom se bazira na ličnoj proceni, inicijativi i raspoloživoj mreži poznanstava u drugim ustanovama i službama. Ovo oslikava odavno konstatovan nedostatak saradnje na nacionalnom nivou između sektora, koji je prepoznat kao jedan od ključnih uzroka nedovoljno uspešne reforme i unutar pojedinačnih sektora (zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite, itd) i kao takav bio predmet i posebnih donatorskih projekata. Pozivanje na obavezujuću međusektorsku saradnju putem potpisivanja protokola između različitih sektora na nacionalnom i lokalnom nivou i uspostavljanje horizontalne i vertikalne

---

**68** Primer neadekvatnog preuzimanja usluge od strane centara je SOS telefon za žrtve nasilja. *Izveštaj o rezultatima primene mera socijalne politike 2011/2012. za mlade, decu i izbegla i interno raseljena lica*, Beograd, 2013. godine, str. 20.

**69** Podaci iz Baze usluga Republičkog Zavoda citirani u *Izveštaju o rezultatima primene mera socijalne politike 2011/2012. za mlade, decu i izbegla i interno raseljena lica*, Beograd, 2013. godine.

**70** *Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2011. godina.

koordinacije je adresirano i od strane nadležnih organa zakonodavne vlasti.<sup>71</sup> Nedostatak formalizovane i obavezujuće saradnje je u gradovima uključenim u projekat konstatovan kao jedan od najvećih nedostataka koji se odražava na sve sfere i aspekte zaštite – od same evidencije potreba ranjivih grupa, do sistemske razmene informacija o korisnicima i koordinacije aktivnosti zaštite. Od gradova uključenih u projekat nešto drugačiju sliku pruža **Kragujevac**, koji se inače navodi kao pozitivan primer saradnje aktera. Jedan od ilustrativnih primera koji su učesnici fokus grupa naveli kao pokazatelj uspešnosti saradnje je porast prijavljenih slučajeva nasilja. Naime, činjenica da je Kragujevac tokom 2012. godine imao 205 prijavljenih slučajeva nasilja, oko deset puta više od Beograda i Niša, prema njihovom mišljenju, pruža dokaz o konsolidovanosti odgovora sistema na slučajeve nasilja, a kao direktan rezultat formalizovane i uređene saradnje sektora. Nakon formalizacije saradnje potpisivanjem Protokola znatno pre drugih gradova – 2008. godine, radilo se na njihovoj reviziji i trenutno se radi na razvijanju indikatora uspešnosti i reviziji procedura.

Nedvosmisleni zaključak je da međusektorska saradnja uspostavljena u makar jednoj oblasti, doprinosi izgradnji opštih kapaciteta za prevenciju i zaštitu ranjivih grupa i njihovo socijalno uključivanje. Odsustvo jasno definisanih uloga, odgovornosti, saradnje i procedura postupanja je konstatovana i kao jedan od najvećih izazova u lokalnom odgovoru na trgovinu ljudima pa će o tome posebno biti reči u narednom delu.

**Centar za socijalni rad nije preozbiljno shvatio reformu socijalne zaštite. Očekivalo se da je reforma neki projekat koji neće uspeti i da će se stvari vratiti na staro... Reforma je donela promene – ukinuti su timovi i sad postoji jedan čovek koji ne zna druge oblasti, što je spustilo kvalitet socijalne zaštite... Očekivanje da će reforma propasti je bio izgovor da se ne zasuču rukavi.**

**Imamo situaciju da su nekada bili timovi – na primer, njih petoro je radilo na razvodima, njih petoro je radilo delinkvenciju, njih petoro je radilo na zlostavljanju... Sada imamo situaciju da je sve resetovano na nivo službe i da svi moraju da rade sve. Zatim, tu se postavlja i pitanje kako slati ljude na edukacije – jednu ili dve osobe, kad svi radnici moraju**

---

**71** Na formalizaciju saradnje aktera pozivaju i Zaključci skupštinskog Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, na sednici od 31. januara 2013. godine, nakon javnog slušanja *Godinu dana primene Zakona o socijalnoj zaštiti*.

to da znaju. Realnost će nas vratiti na to da moramo da specijalizujemo ljude za određene oblasti.

To je prirodan otpor, jer sad oni koji su radili razvode, moraju da rade na primer, seksualno zlostavljanje... što su veoma teške teme. Ljudi se plaše to da rade.

Reforma je donela veći obim posla – problemi koji su stavljeni sa strane, koji su postojali i ranije, ali se nisu prijavljivali, su sada izašli na videlo. Korisnik je osnažen da se i sam prijavi, da komšija prijavi.

Iz ugla NVO sektora, velika je frustracija projektno funkcionisanje – sve što planiramo, planiramo na godinu-dve dana. Naša želja da neku uslugu razvijemo ostaje na nivou želja, jer ne postoji kontinuirana podrška zaposlenima koji pružaju uslugu. Onako kako NVO vidi budućnost, jeste da budu integrisani u sistem, ali ne kao paralelna struktura, ne čak ni u smislu kontrolnog mehanizma, već u smislu saradnje na pružanju usluga.

Naša lokalna samouprava je na delu pokazala – jaka i politički odgovorna figura Gradonačelnika, jako i odgovorno Gradsko veće i oni su ti nosioci svih projekata i pokretači i sa vremena na vreme proveravaju. Nikada nije mrtvo slovo na papiru. Znači mora stalno akcioni plan i sta je urađeno da se proveriti i prati. (Kragujevac)

Saradnja među različitim akterima i sektorima pretežno postoji na projektnom nivou, intenzivnija je kada traje neki projekat čiji je to aspekt. Kad projekat prođe, obično se i mreže raspadaju. Znači, saradnja postoji, ali nedostaju formalni mehanizmi, ona teče preko neformalnih kanala, projektno itd. Saradnja posle projekta živi u jednom malom deliću.

### **Izazovi u reformi socijalne zaštite na lokalnom nivou**

Temeljne promene koje su nastupile u sistemima socijalne zaštite su najvidljivije možda upravo na lokalnom nivou – one se ogledaju u uslošnjanju i povećanju broja lokalnih usluga, jačanju uloge civilnog sektora kao direktnog pružaoca uslu-

ga i kao učesnika u kreiranju lokalnih javnih politika u oblasti socijalne zaštite i unapređenja položaja vulnerabilnih grupa – dece, mladih, Roma, žena, itd. Međutim, uprkos neospornim postignućima, decentralizacija i diversifikacija socijalne zaštite i njeno približavanje korisnicima je proces koji je nailazi na izazove. Tako je na osnovu odgovora ispitanika iz sedam gradova uključenih u projekat moguće identifikovati dva glavna aktuelna izazova sistema socijalne zaštite na lokalnom nivou: nedovoljno jasne uloge i odgovornosti aktera i upitna održivost započetih procesa.

### Uloge i odgovornosti aktera koji učestvuju u zaštiti ranjivih grupa stanovništva

Iz opisa funkcionisanja lokalnog sistema socijalne zaštite od strane predstavnika različitih sistema koji direktno ili indirektno učestvuju u procesu zaštite i/ili inkluzije ranjivih grupa stanovništva, a pogotovo centara za socijalni rad i lokalnih samouprava je bio evidentno da su uloge i odgovornosti često nedovoljno jasno definisane ili su nadležnosti jasne ali je implementacija propisa neadekvatna. Ovo se dešava na dva plana – između lokalnih i republičkih institucija i službi, kao i između institucija na lokalnom nivou.

Kada je u pitanju odnos republičke-lokalne nadležnosti, neki od pominjanih primera nejasnih podela i neadekvatnog vršenja odgovornosti se odnose na finansiranje troškova smeštaja (prihvatišta) za strane državljane – potencijalne tražioce azila, ali i generalno finansiranje troškova urgentnog prihvata i smeštaja u slučaju da lokalna samouprava za to nema obezbeđene uslove. Tako je na primer u Vranju navedeno da Grad finansira Prihvatnu stanicu u koju se smeštaju i iregularni migranti dok pred sudom traje postupak, tj. pre njihovog eventualnog odlaska u jedan od dva centra za azil (Banja Koviljača i Bogovađa). S obzirom da za to ne dobijaju sredstva iz republičkog budžeta, Grad je prinuđen da plaća troškove smeštaja, iako za to nema opredeljena sredstva. Ovo je zabrinjavajuće sa aspekta ostvarivanja prava kako korisnika drugih usluga koje se finansiraju iz istog budžeta, tako i migranata, a pogotovo imajući u vidu očekivani porast njihovog broja u narednom periodu.

Dalje, primer situacije kada je nadležnost jasna, a implementacija propisa neadekvatna je smeštaj za žrtve trgovine ljudima, koji je po Zakonu o socijalnoj zaštiti u nadležnosti Republike (čl. 206). Međutim, teret smeštaja u praksi često spada na lokalne samouprave. Kako one najčešće nemaju uslove za adekvatni i specijalizovani program smeštaja, zaštite i socijalnog uključivanja, žrtve kojima je pomoć najpo-



trebnija bivaju dodatno viktimizovane (o problemima u zaštiti žrtava na lokalnom nivou će posebno biti reči u narednom delu).

Nedoumice oko nadležnosti – prebacivanje odgovornosti između sektora, preklapanja nadležnosti ili slučajevi da za nešto niko nije jasno zadužen su česte i među akterima na lokalnom nivou. Manjak jasnoće i ujednačenosti prakse u obavljanju određenih poslova je posebno vidan u oblastima na koje se ranije nije obraćala pažnja ili koje su tokom reforme prebačene na lokalni nivo odlučivanja – to su na primer poslovi procene potreba ranjivih grupa stanovništva, vođenje jedinstvene evidencije o njihovim potrebama i uslugama koje su im dostupne, blagovremeno i proaktivno delovanje i planiranje mera prevencije i zaštite, zatim monitoringa celokupnog sistema zaštite na lokalnom nivou – međusektorske saradnje, sprovođenja usluga i novčanih davanja, njihove učinkovitosti, stepena na koji sistem odgovara na potrebe. Način na koji se ovi poslovi planiraju i sprovode zavise u potpunosti od lokalnog konteksta, a u velikom broju slučajeva oni i nisu sistemski uređeni.

Jedan od razloga za ovo je nedovoljan kapacitet za reformisan i decentralizovan sistem socijalne zaštite. Tako kapaciteti centara za socijalni rad – počevši od njihovih infrastrukturnih, materijalnih do kadrovskih kapaciteta<sup>72</sup> nisu dovoljni da odgovore na potrebe, njihove nove odgovornosti i koordinacionu ulogu u lokalnom sistemu socijalne zaštite. Ovo je na fokus grupama posebno spomenuto u slučajevima kada centar za socijalni rad jednog grada treba da pomaže centrima u okolnim manjim opštinama u obavljanju kompleksnijih zadataka.

Slična opservacija važi i za lokalne samouprave – ostaje otvoreno pitanje u kojoj meri one mogu da budu nosioci sistema socijalne zaštite na lokalnom nivou. Učinkovitost obuka koje su organizovane u poslednjoj deceniji za predstavnike lokalne vlasti i administracije a oblast socijalne zaštite je upitna u kontekstu opšteg procesa decentralizacije (uključujući i fiskalnu decentralizaciju), koji je bio nedosledan, bez jasne strategije, sa čestim promenama nadležnosti. Uprkos tome što je decentralizacija promovisana kao jedan od prioriteta tranzicije, uključujući sistem socijalne zaštite, upitno je u kojoj meri su lokalne vlasti imale finansijske resurse, stabilnost finansiranja i autonomiju u planiranju koje bi na pravi način korespondirale sa novim odgovornostima. Tako je na primer Zakon o finansiranju lokalne samouprave<sup>73</sup> usvojen 2006. godine nekoliko puta menjan i suspendovan, što svakako nije doprinelo ni kapacitetu lokalne samouprave da preuzime odgovornost za adekvatno planiranje i finansiranje socijalne zaštite. Ovo je dodatno otežano i

---

**72** Godišnji izveštaji Centara za socijalni rad svedoče o poteškoćama u tekućem obezbeđivanju osnovnih radnih uslova – kancelarijskog prostora, vozila, kompjutera, itd.

**73** Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.

činjenicom da političke promene najčešće dovode i do diskontinuiteta u sprovođenju javnih politika.

Konstatacija o nedovoljnoj jasnoći i nepovezanosti nadležnosti sa kapacitetima aktera (prvenstveno centara za socijalni rad i lokalnih samouprava) korespondira sa zapažanjima koja se odnose na opšti proces decentralizacije. Naime, dva poslednja godišnja Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije konstatuju da čak i ne postoji jasan pregled nadležnosti lokalnih samouprava, a da se nadležnosti kontinuirano prebacuju bez obezbeđivanja dovoljno kapaciteta i resursa na lokalnom nivou.<sup>74</sup> Može se takođe reći da u izvesnoj meri ova situacija odgovara onoj na nacionalnom nivou – česta je zamerka da istovremeno sa promovisanjem međusektorske saradnje, ministarstva imaju nelogično utvrđene i preklapajuće mandate, što umanjuje koherentnost politika koje treba da sprovede.<sup>75</sup>

### Održivost reformskih procesa

Kao što je u prethodno napomenuto, međunarodni donatori i udruženja građana su bili ključni akteri reforme socijalne zaštite i gotovo svih njenih segmenata – građenja kapaciteta lokalnih samouprava, pokretanja novih usluga, izrade strateških dokumenata i akcionih planova... Iako su zahvaljujući ovim naporima pokrenute temeljne promene, nameće se i pitanje njihove održivosti, pogotovo imaju u vidu oročenost donatorskih sredstava iz kojih su ove aktivnosti uglavnom finansirane. Tako su predstavnici različitih sistema – učesnici fokus grupa iz svih gradova uključenih u projekat navodili upravo održivost kao jedan od problema sa kojim su već bili suočeni ili sa kojim očekuju da će se suočiti. Kao ilustracija neizvesne održivosti su najčešće spominjane lokalne usluge pokrenute u okviru donatorskih projekata, a čiji su pružaoci najčešće bile organizacije civilnog društva. Ovo ne iznenađuje imajući u vidu da su organizacije civilnog društva viđene kao jedni od nosilaca sektora socijalne zaštite, prvenstveno u ulozi pružaoca, ali da istovremeno nije omogućeno da one ravnopravno učestvuju u konkursima lokalnih samouprava i dobijaju sredstva, s obzirom na zakasneli proces akreditacije na nacionalnom nivou. Tako je došlo do situacije da organizacije pružaju usluge u okviru donatorskih projekata ograničenog trajanja, a da ne pređu na budžetsko finansiranje, uprkos dokazanom postojanju potrebe korisnika i već formiranoj navici korisnika i njihovih porodica da uslugu koriste. Snažna zavisnost organizacija civilnog društva od donatora u oblasti socijalne zaštite je izazov koji je u puno navrata već konstatovan

<sup>74</sup> EU Progress Report 2012: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package\\_sr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package_sr_rapport_2012_en.pdf), i EU Progress Report 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package\\_sr\\_analytical\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package_sr_analytical_rapport_2011_en.pdf)

<sup>75</sup> *Evropeizacija Srbije*. Građansko društvo, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2011, str. 41.

na nacionalnom nivou. Najčešće primenjivan model koje bi trebalo da vodi ka održivosti usluga je da donatori prilikom pokretanja usluge od lokalne samouprave očekuju određeni procenat učešća kao garant da će usluga biti održiva.

Neke usluge su navedene kao uspešno održane u lokalnom sistemu socijalne zaštite, prvenstveno u slučaju Kragujevca. Tamo je istaknuto da je uspostavljanje modela centra za razvoj usluga socijalne zaštite, koji je preuzeo mnoge od potrebnih usluga koje se razvijane unutar civilnog sektora, doprinelo njihovom uvođenju u javni sistem usluga i stabilno finansiranje. Primer toga je Prihvatište za žrtve nasilja u porodici koje je počelo kao projekat finansiran iz Fonda za socijalne inovacije, potom od strane Češke razvojne agencije da bi potom prešlo na gradski budžet i postalo regionalna usluga smeštaja.

Uključivanje usluga u javni budžet je svakako dobrodošlo kao način njihove održivosti. Međutim, kao što je napomenuto u prethodnom delu u kontekstu saradnje aktera, preuzimanje usluga koje su razvijene unutar civilnog društva od strane pružalaca iz javnog sektora može da bude protumačeno kao nelojalna konkurencija i favorizovanje javnih pružalaca, a pogotovo uzevši u obzir da ne postoji regulisan i ustaljen sistem transparentne nabavke usluge od strane lokalne samouprave.

Nažalost, na nacionalnom nivou ne postoje objedinjeni i pouzdani kvantitativni podaci o uslugama pokrenutim iz donatorskih sredstava – uslugama koje su preuzete nakon isteka finansiranja i postale deo lokalnog sistema socijalne zaštite (njihovim uvođenjem u Odluku o pravima u oblasti socijalne zaštite) i onima koje su prestale da funkcionišu, što bi predstavljalo osnov za temeljnije bavljenje održivošću donatorskih projekata i u određenoj meri i uspešnošću same reforme. Ovo korespondira sa činjenicom da su još uvek vrlo retke ozbiljne analize o dometima međunarodne pomoći i procene značaja i stepena u kom ovi programi doprinose položaju ranjivih društvenih grupa.<sup>76</sup>

Problem održivosti reformskih procesa je naravno širi od samog pitanja oblika i obima lokalnih usluga socijalne zaštite, on se ogleda i u drugim sferama lokalne socijalne politike. Veliki izazov predstavlja i održivost međusektorske saradnje za koju je u nekim od gradova napomenuto da je rezultat projektnih zahteva pa se često i okončava sa završetkom projekta. Nedostaci međusektorske saradnje se ogledaju i u neprimenjivanju dokumenata, uključujući i protokole o međusektorskoj saradnji, posebno kada je inicijator izrade neka od organizacija civilnog društva. Dokumenti javnih politika – strategije i akcioni planovi takođe ostaju često ograni-

---

<sup>76</sup> O civilnim akterima u socijalnoj zaštiti, videti: Kolin, Marija, *Civilni akteri tranzicije*, u „Kako građani Srbije vide tranziciju”, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010.

čeni na projekte u okviru kojih nastaju, pod uticajem političkih promena na sprovođenje politika, kao i sa manjkom sredstava iz budžeta za njihovu realizaciju. Na kraju, pitanje održivosti je direktno povezano i sa izazovom reforme lokalnog sistema socijalne zaštite koji je prethodno spomenut – nedоследnim, parcijalnim ili neadekvatnim definisanjem nadležnosti aktera koji treba da nose reformske procese.

**Mi imamo puno i republičkih i lokalnih nadležnosti koje su pomešane između republičkog i lokalnog nivoa. Međutim, i na lokalnom nivou, između različitih sektora i lokalne samouprave, u mnogim oblastima i situacijama prosto nije jasno sta je čija oblast odgovornosti.**

Imamo prihvatnu stanicu, Grad je finansira, kroz nju je prošle godine prošlo 270 lica koji prelaze granice, u azilu. Od Republike uopšte ne dobijamo sredstva za njih, za to izdvajamo oko 40 miliona. Dok traje postupak pred sudom oni su tu, u Prihvatilištu u Centru za usluge. Finansijski nam ugrožava druge usluge, jer to nije predviđeno. Imamo najavu da će 2013. godine tu da bude smešteno 2000 ljudi, kako to da se predvidi? Neće niko da plaća, ni MUP, ni Komesarijat za izbeglice, niko... (Vranje)

Dobro je pitanje koliko lokalne samouprave mogu da ponesu novih nadležnosti, a postavlja se i pitanje da li centri za socijalni rad (CSR) mogu da ispune zahteve... Prava reforma socijalne zaštite može da se izvrši tek kada se izvrši reforma unutar CSR. Reforma i kontrola primanja, kontrola sredstava, kontrola zaposlenih. Opšte je poznato da su CSR rak-rana, a krovna su institucija sistema socijalne zaštite. Da li naš CSR može da se bavi problemima usvajanja, hraniteljstva, trgovine ljudima, incestom iz okolnih gradova? To su sve predmeti koji se prebacuju nama.

Što se tiče učesća civilnog sektoru u pružanju usluga socijalne zaštite, u pitanju su ipak ad hoc donacije, a ne bi trebalo saradnju sa civilnim sektorom na to da svodimo. Po zakonu o socijalnoj zaštiti, sva tri sektora – javni, privatni i civilni – su izjednačena.

**Desi se projekat, podigne se usluga, korisnici se naviknu i onda taj problem postaje problem CSR. Onda se očekuje od lokalne zajednice da preuzme finansiranje te usluge, a para nema.**

**Institucije su sklone da se uplaše da će ostati bez posla. Poenta je da se radi zajedno sa stručnim licima i da se sa lokalnom samoupravom pregovara koje su to usluge potrebne u određenoj lokalnoj zajednici, da se planirano razvijaju nove usluge.**

**Saradnja među različitim akterima i sektorima pretežno postoji na projektnom nivou, intenzivnija je kada traje neki projekat u kome saradnja čini jedan aspekt. Kad projekat prođe, obično se i mreže raspadaju. Znači, saradnja postoji, ali nedostaju formalni mehanizmi, ona teče preko neformalnih kanala, projektno itd. Saradnja posle projekta živi u jednom malom deliću.**

## **ZAŠTITA ŽRTAVA I PREVENCIJA TRGOVINE LJUDIMA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA**

Naredni deo izveštaja pruža analizu lokalnog sistema prevencije i zaštite žrtava trgovine i to posebno razmatrajući sledeće oblasti: društvene grupe izložene riziku od trgovine i faktore viktimizacije, uloge aktera i karakteristike njihove saradnje i ključne izazove aktuelnog sistema. Uvidima profesionalaca iz sedam gradova uključenih u projekat su pridruženi i podaci o trendovima na nacionalnom nivou.

### **Društvene grupe izložene riziku od trgovine i faktori viktimizacije trgovinom ljudima**

Rezultati sa fokus-grupnih intervjuja iz sedam gradova obuhvaćenih projektom ukazuju na to na koji način profesionalci iz različitih sistema i organizacija civil-

nog društva vide koje grupe stanovništva su u najvećem riziku do toga da postanu žrtve trgovine, tj. koji su ključni faktori rizika.

Tako je u svim gradovima obavezno navođeno da su **pripadnici romske populacije** u riziku od viktimizacije i to usled kombinacije različitih nepovoljnih okolnosti i oblika deprivacije – siromaštva, nezaposlenosti, loše obrazovne strukture. Ovo potpuno odgovara slici na nacionalnom nivou – romska deca su znatno manje obuhvaćena obrazovnim sistemom i visok je procenat onih koji napuštaju redovno školovanje; radno sposobnom romskom stanovništvu nedostaje adekvatno obrazovanje za tržište rada, što utiče na to da je kvalitet njihove zaposlenosti nizak, sa dominacijom neformalne zaposlenosti.<sup>77</sup>

Kao najugroženija među Romima su prepoznata **interno raseljena lica** sa Kosova, pogotovo ako nemaju lična dokumenta pa samim tim ne mogu da ostvare prava iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, kao ni da budu uključena u obrazovni sistem. Lica koja duži niz godina borave u kolektivnim centrima, od kojih je posebno spomenut „Salvatore” u Bujanovcu su još jedna grupa kod koje postoji kombinacija više faktora rizika. Obim ovog problema naravno nadilazi gradove uključene u projekat – u Srbiji živi preko 200 000 interno raseljenih, a procene o zastupljenosti Roma se kreću od 10 do 20%.<sup>78</sup>

Dalje, osim interno raseljenih u romskoj populaciji, kao posebno ugrožena su prepoznata **deca** koja bivaju zloupotrebljena **prisilnim sklapanjem brakova**. Kao posebno ranjive su izdvojene devojčice uzrasta od 11 do 16 godina zbog činjenice da je to prihvaćena praksa unutar romskih zajednica, dok sa druge strane predstavnici sistema ne reaguju adekvatno, klasifikujući maloletnički brak kao deo običajnog prava, bez obzira na česte slučajeve prinudnih brakova i jasan rizik od trgovine. Sličan problem postoji i sa romskom decom koja bivaju eksploatisana u svrhu **prosjačenja** – ova rasprostranjena praksa nije prepoznata ni sankcionisana, već se najčešće opravdava i relativizuje kao kulturološka razlika, tradicija i sl. Čak i ukoliko je jasno da je u pitanju trgovina, pasivnost u reagovanju je prisutna kao posledica više faktora – nepostojanja mogućnosti da se preventivno i dugoročno radi na unapređenju njihovog položaja, postojanja predrasuda, nedostatak razumevanja i pogrešne predstave o uzrocima specifičnog položaja romske populacije.

---

<sup>77</sup> Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, Beograd, 2011. godina, str. 111.

<sup>78</sup> Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na socijalnu zaštitu, Praxis, Beograd 2011, str. 22.

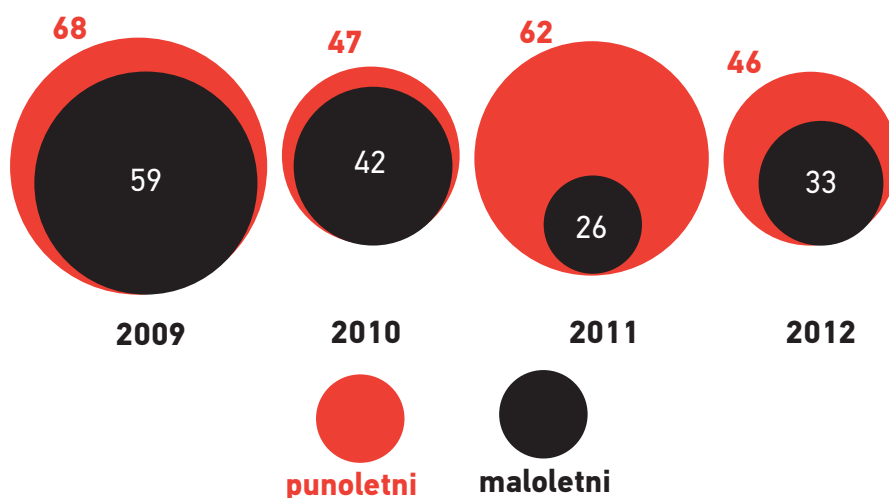
Istaknuto je da je sa jedne strane u romskoj populaciji u najvećoj meri prisutan latentan rizik od trgovine, a da sa druge strane različiti sistemi ne uspevaju da adekvatno preventivno i korektivno reaguju.

Osim romske populacije, **deca iz disfunkcionalnih porodica** su takođe izdvojena kao potencijalne žrtve trgovine i to posebno od predstavnika centara za socijalni rad. U pitanju su mladi kojima roditelji ne pružaju adekvatnu podršku, zatim nepotpune porodice, koje u kontekstu dugotrajne krize i depriviranosti ne mogu da ponude adekvatan referentni okvir za dete.

Izloženost dece riziku od trgovine koju su učesnici foku grupa izdvojili je naravno prisutna u širem nacionalnom kontekstu – maloletne osobe čine skoro polovinu žrtava trgovine evidentiranih u poslednje četiri godine (osim 2011, kada je njihov udeo u odnosu na punoletne žrtve bio manji).

Struktura žrtava na nacionalnom nivou –  
podaci Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine<sup>79</sup>

### struktura žrtava na nacionalnom nivou

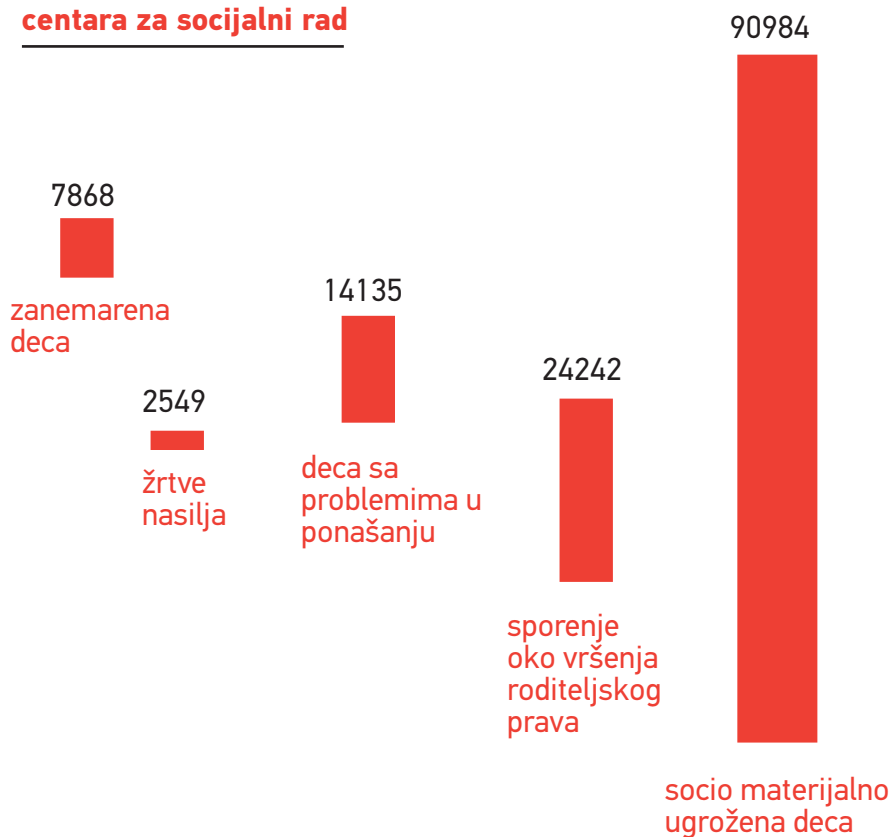


<sup>79</sup> Podaci Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima objavljeni u okviru izveštaja MUP-a.

Ovo je nastavak trenda porasta udela maloletnih žrtava, kao i snižavanja starosne granice identifikovanih žrtava, koji su ranije evidentirani.<sup>80</sup>

Na ovom mestu bi bilo korisno osvrnuti se i na podatke o maloletnim korisnicima koje imaju centri za socijalni rad kao organ starateljstva, a među kojima se nalaze i deca žrtve trgovine. Na aktivnoj evidenciji centara je tokom 2011. godine ukupno bilo 160 592 dece (0–17 godina), podeljenih u dve osnovne grupe – korisničke i posebno osetljive grupe.<sup>81</sup>

### korisničke grupe dece na evidenciji centara za socijalni rad

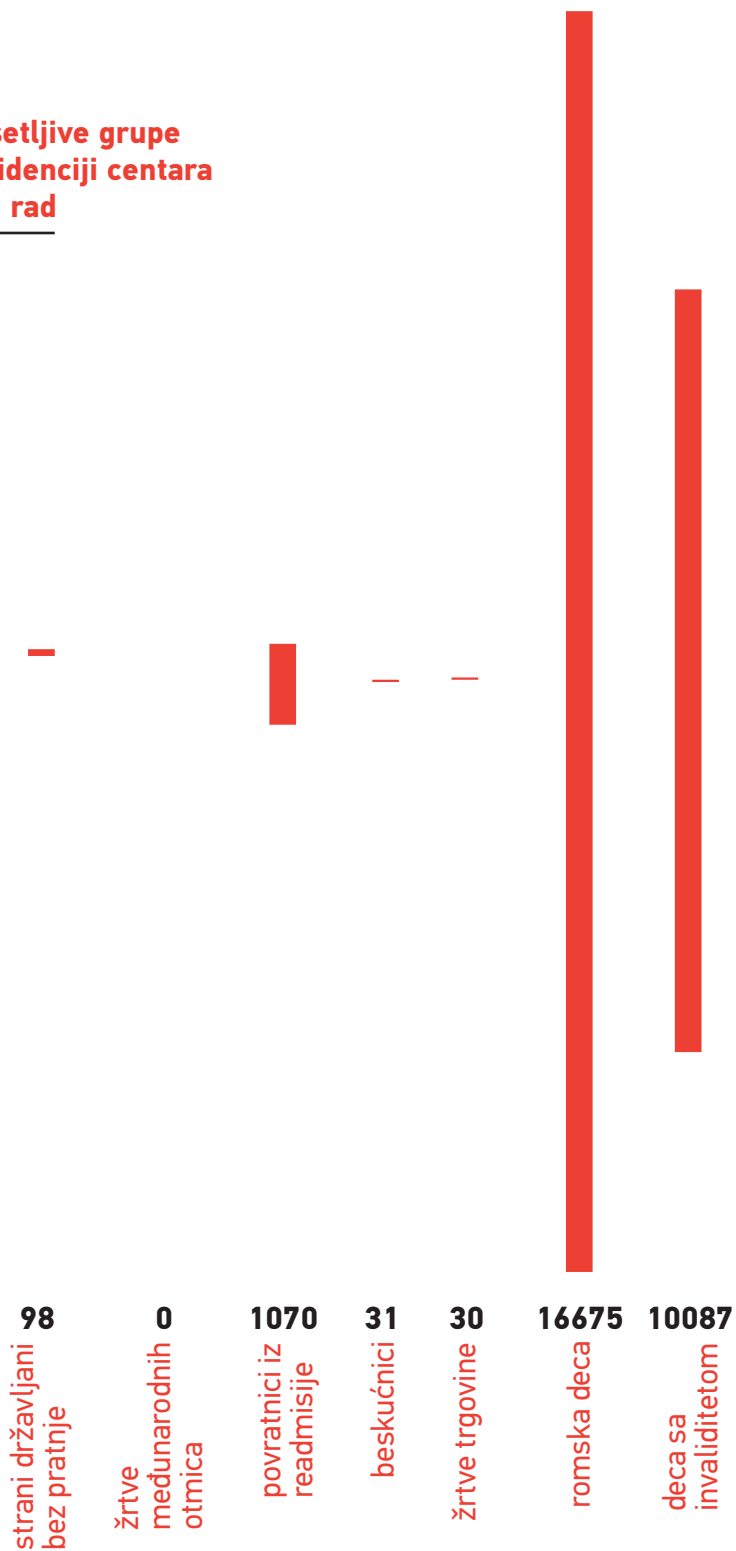


<sup>80</sup> Galonja, A., Jovanović, S., op. cit., str. 56.

<sup>81</sup> Godišnji izveštaji Zavoda za socijalnu zaštitu za republički nivo ne sadrži podatke po gradovima. Podaci su iz objedinjenog izveštaja o radu centara za socijalni rad za 2011. str 25-28.



## posebno osetljive grupe dece na evidenciji centara za socialni rad



O načinu i izazovima evidentiranja centara za socijalni rad će dodatno biti reči u narednom delu, a za sada treba imati u vidu da jedno dete može da se nađe evidentirano i u više posebno osetljivih grupa dece istovremeno, dok istovremeno ne postoji podatak da li je evidentiranje pripadnosti posebno osetljivim grupama obavljeno za sve slučajeve. Ozbiljne manjkavosti, tj. višestruko brojanje u evidenciji centara su verovatno razlog što se i broj dece žrtava trgovine drastično menja u različitim delovima izveštaja za 2011. godinu – tako je na jednom mestu to čak 805 dece žrtava trgovine, a na drugom je navedeno da je ukupno bilo 48 žrtava, od čega deca čine većinu – 30.<sup>82</sup> S obzirom na gore navedene podatke Službe koja u 2011. godini beleži 26 maloletnih žrtava, svakako kao relevantan treba uzeti podatak o tridesetoro dece žrtava centara za socijalni rad. Dakle, od ukupno tridesetoro dece žrtava koje centri imaju na evidenciji, **najbrojnija su deca između 7 i 14 godina**, njih je bilo šesnaestoro (16). Deca u ovoj, najugroženijoj grupi su najčešće ženskog pola i najčešće je slučaj da su žrtve nekog **drugog oblika eksploatacije**, posle čega dolaze prinuda na prosjačenje, radna eksploatacija, zaključenje prinudnog braka i najređe seksualna eksploatacija.

Od ukupnog broja dece na evidenciji centara čak 17,1% ne pohađa nijednu obrazovnu instituciju, što ukazuje na **kompleksnost i višestrukost isključenosti**. O višestrukosti isključenosti svedoči i to što je skoro svaki treći ili četvrti korisnik novčane socijalne pomoći (tj. iz grupe socijalno materijalno ugroženih) istovremeno i pripadnik neke od korisničkih ili posebno osetljivih grupa. Preko 22.000 dece<sup>83</sup> su bili nosioci prava na novčanu socijalnu pomoć, tj. činili su oko 10% ukupnih korisnika i nosilaca prava na novčanu pomoć.

Pored dece, učesnici fokus grupnih intervjuja iz sedam gradova smatraju da su **žene**, a posebno **samohrane majke i žene iz siromašnih slojeva** izložene rizicima od trgovine. Slično zapravo govore i trendovi na nacionalnom nivou – žene čine apsolutnu većinu žrtava, a među vrstama eksploatacije dominira seksualna eksploatacija. Strane državljanke su činile najveći broj žrtava do 2004, nakon čega Srbija sve više postaje zemlja porekla i unutrašnje trgovine ljudima, tj. raste broj domaćih državljanke u ukupnom broju žrtava.<sup>84</sup> Po objedinjenim godišnjim izveštajima centara za socijalni rad, žene takođe čine većinu žrtava,<sup>85</sup> kao i po podacima Službe za koordinaciju zaštite žrtava.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, str. 65.

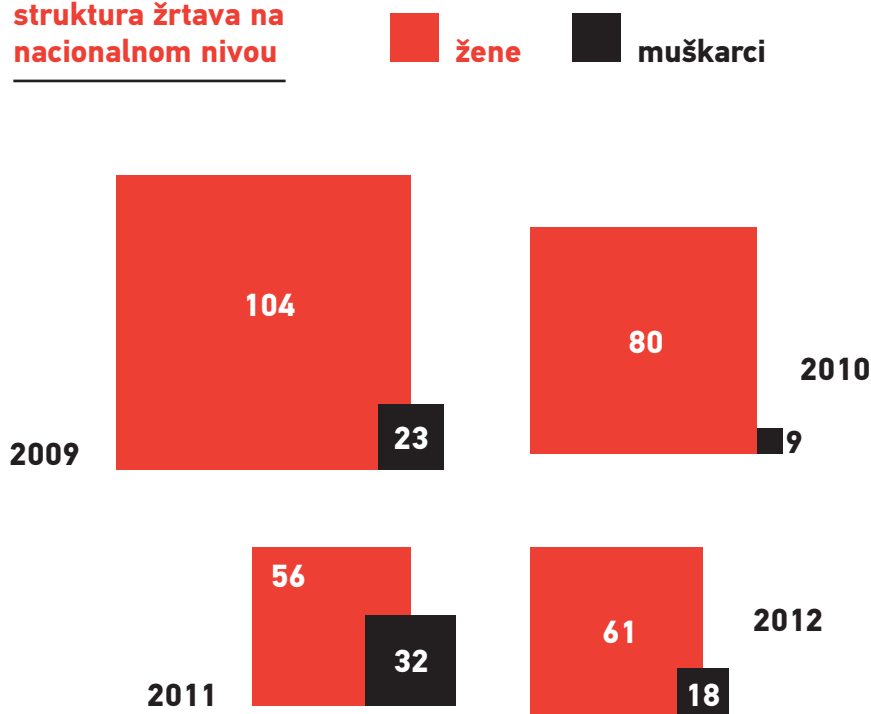
<sup>83</sup> Tačan broj je po podacima CSR – 22 316, *Ibid.*, str. 61.

<sup>84</sup> Zbirni izveštaji MUP-a do 2008. godine.

<sup>85</sup> Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2011, str. 66.

Struktura žrtava na nacionalnom nivou –  
podaci Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine

**struktura žrtava na  
nacionalnom nivou**



Grupa koja u poslednje vreme biva prepoznata kao izložena rizicima viktimizacije trgovinom su **odrasli nezaposleni muškarci koji su izloženi riziku od radne eksploatacije**. Ovo se tumači kao direktna posledica teške ekonomske situacije, a sama eksploatacija se često dešava u inostranstvu – na fokus grupama je spominjan građevinski sektor u Rusiji. Usled teških materijalnih okolnosti i drastičnog opadanja uslova rada i sigurnosti radnog mesta, radna eksploatacija je najčešće kvalifikovana kao težak i nepravedan radni odnos, a tek u poslednje vreme raste svest o tome kao obliku trgovine. Ovo korespondira sa situacijom na nacionalnom nivou i činjenicom da je policija tek od 2007. godine počela da rasvetljava i podnosi krivične prijave za slučajeve radne eksploatacije.<sup>86</sup> Od učesnika fokus grupa su po-

<sup>86</sup> MUP, objedinjeni izveštaj do 2008. godine.

najpre upravo pripadnici policije ukazivali na muškarce kao na potencijalne žrtve radne eksploatacije.

### Vrsta eksploatacije po krivičnim prijavama na nacionalnom nivou<sup>87</sup>

	2009	2010	2011	2012	Ukupno
Seksualna eksploatacija	34	37	27	42	140
Radna eksploatacija	9	8	2	2	21
Prinudna udaja	5	4	2	2	13
Ekspl. radi prosjačenja	4	10	2	13	29
Ekspl. radi vršenja krivičnih dela	2	5	2	4	13
Nije došlo do eksploatacije				3	3
Trgovina organima	/	/	/	/	0
Ukupno	54	64	35	66	

Potrebno je istaći da su pored izdvajanja ovih posebno rizičnih grupa, učesnici fokus-grupnih intervjua nedvosmisleno ukazali na velik broj **nezaposlenih i siromašnih**, koji ne pripadaju obavezno gore navedenim grupama, a koji su zbog loših uslova života i često dugotrajnog siromaštva izloženi rizicima od trgovine. Dakle, i pripadnici opšte populacije koja je osiromašena tokom tranzicije, uključujući i obrazovaniji sloj, mogu biti potencijalne žrtve. Sagovornici iz svih sistema su isticali da ne možemo govoriti o izolovanom riziku od trgovine među siromašnom populacijom ako imamo u vidu da je celokupna srednja klasa tokom tranzicije osiromašena, uz propadanje velikih preduzeća koje su zapošljavala veliki procenat stanovništva, što je ostavilo duboke socijalne i ekonomske posledice u svim gradovima.

Slede neki od odgovora učesnika fokus grupa o tome koje su društvene grupe najranjivije i najizložnije rizicima viktimizacije:

**Devojčice iz romske populacije, od 11 godina do 16 godina, tada treba da se počne da se radi sa njima; tada njihovi roditelji ili saradnici roditelja već počinju da deluju i zloupotrebljavaju i izlažu ih trgovini. Zatim, sada je u romskoj populaciji naglo došlo do povećanja broja korisnika i zavisnika od psihoaktivnih supstanci, pa to te mlade ljude, tinejdžere dovodi u situaciju da su izloženi trgovini, odnosno prinudnoj prostituciji kako bi došli do para za narkotike.**

<sup>87</sup> MUP, godišnji izveštaji.

**Problem sa decom koja prose na ulici, jeste da su oni na to navikli, to je njihov način života, kao i u slučaju tih porodica što udaju devojčice. Oni nisu svesni i ne razmišljaju o tome šta se dešava sa tom decom. U tom kontekstu su najranjivija ta deca iz romskih porodica.**

**Rizična grupa su žene, posebno kategorija samohranih majki koje su vrlo i pogodne za trafikere. To su uglavnom žene u stanju potrebe, kojima treba materijalna pomoć, bez posla, spremne da prihvate bilo šta.**

**Veliki broj dece je suočen sa tim da su neki drugi vršnjaci imaju mnogo više od njih. U jednom sistemu vrednosti koji se gradi godinama gde nije ponuđeno šta je dobro i koji je referentni okvir, jedan broj dece može da sklizne.**

**Zbog čitave ekonomske situacije sve više prepoznajemo i imamo radnu eksploataciju kod muške populacije. Doduše, to sada nije u nekom velikom broju otkriveno i procesuirano, ali evo širom Srbije kruže provere, preduzimaju se mislim neke konkretne aktivnosti...**

**Činjenica je da to uvek vezujemo za neke marginalizovane grupe, ali u situaciji kada su skoro sva velika preduzeća zatvorena svi oni koji su ostali bez posla su opet ta rizična grupa koja se teško zapošljava – stariji, ali i mladi koji godinama ne mogu da nađu zaposlenje.**

Iz odgovora ispitanika o vulnerabilnim grupama se mogu jasno videti koji su to **ključni faktori** koji utiču na veću izloženost viktimizaciji trgovinom ljudima.

Svakako najčešće spominjano su **siromaštvo i nezaposlenost**. Po podacima na republičkom nivou siromaštvu su najizloženija deca do 14 godina,<sup>88</sup> grupa koju su i predstavnici različitih sistema takođe izdvojili kao izloženu riziku viktimizacije trgovinom. Rasprostranjenost siromaštva je direktno povezana sa nezaposlenošću – procenat siromašnih među nezaposlenima je oko četiri puta veći nego kod zaposlenog stanovništva na nacionalnom nivou.<sup>89</sup>

---

**88** Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, Beograd, 2011.

**89** Ibid.

Stavovi profesionalaca iz gradova uključenih u projekat o teškim ekonomskim pri-likama odslikavaju zvanične podatke za gradski nivo o stopi nezaposlenosti, tj. broju nezaposlenih lica i prosečnim zaradama.<sup>90</sup>

	Vranje	Kraljevo	Kragujevac	Niš	Sr. Mitrovica	Subotica	N. Sad
Stopa nezaposlenosti	30.25%	34.50%	33.61%	36.40%	28.14%	23.25%	18.74%
Broj nezaposlenih 2013.	9193	14210	22063	36947	6886	11793	30387
Prosečna neto plata 2012	294	313	348	317	334	329	423

Slično kao sa nezaposlenošću, siromaštvo je povezano i sa stepenom obrazovanja – nacionalni podaci pokazuju da je udeo siromašnih je znatno veći u domaćinstvima u kojima nosilac domaćinstva nije završio osnovnu školu ili je završio samo osnovnu školu, tj. da siromaštvo opada sa nivoom obrazovanja.<sup>91</sup> Sagovornici sa fokus grupa su upravo **neadekvatno obrazovanje** prepoznali kao izraženi faktor vulnerabilnosti, pogotovo zato što direktno umanjuje i kasnije mogućnosti zapošljavanja za žrtve trgovine. Istovremena prisutnost i povezanost navedenih faktora – siromaštva, nezaposlenosti i neadekvatnog obrazovanja a su po učesnicima fokus grupa naročito izraženi u **romskoj populaciji**, što korespondira sa podacima o položaju Roma na republičkom nivou. Kada su Romi u pitanju, kao faktor koji doprinosi vulnerabilnosti svakako treba navesti i **diskriminaciju**, koja je neretko implicitno prisutna upravo kod predstavnika različitih sistema koji bi između ostalog trebalo da rade na njihovom društvenom uključivanju.

Nadalje, **nasilje u porodici i disfunkcionalni porodični odnosi**, pogotovo ako su prisutni u mnogočlanim socijalno ugroženim porodicama predstavljaju snažan faktor viktimizacije.

Status **interno raseljenih lica**, koji je često povezan sa **nerešenim građanskim statusom** je istaknut kao ozbiljan faktor rizika, pogotovo u gradovima koji su u blizini kolektivnih centara ili u kojima postoje naselja ili veća koncentracija stanovništva raseljenog sa Kosova. Tako je u Vranju spomenut kolektivni centar „Salvatore”, koji je prepoznat kao pogodna meta za trafikere zbog ogromnog stepena nezaposlenosti; dok je u Kraljevu to novo romsko naselje formirano posle 1999. godine. Problemi koji prate interno raseljena lica su kompleksni – uključuju nizak socio-ekonom-

<sup>90</sup> Podaci iz Baze opština Agencije za strana zlaganja i promociju izvoza (SIEPA), preuzeto od Republičkog zavoda za statistiku.

<sup>91</sup> *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, Beograd, 2011.

ski status, visok stepen nezaposlenosti u odnosu na ostatak stanovništva, nerešeno stambeno pitanje, posebno za Rome, koji često žive u nehidijenskim naseljima. U direktnoj vezi sa nastanjivanjem u nelegalizovanim i neformalnim naseljima je dugogodišnje nerešeno pitanje pravne nevidljivosti, koje se opet prevashodno odnosi na romsku populaciju. Problemi u vezi sa naknadnim upisom u matične knjige rođenih, prijavom prebivališta, izdavanjem ličnih isprava direktno utiču na obaveštavanje i još jaču marginalizaciju i uskraćivanje pristupa sistemima socijalne i zdravstvene zaštite i obrazovanja onima kojima su oni najpotrebniji.

Pored ovih faktora, kao dodatna specifičnost za Vranje je istaknuta **blizina graničnih prelaza** sa Bugarskom, Makedonijom i Kosovom, što pogoduje brzom prebacivanju žrtava, krijumčarenju ljudi i robe. Za Kraljevo je to takođe geografski položaj – blizina Kosova uz **nepostojanje kontakta sa međunarodnim snagama**. Odsustvo saradnje sa Kosovom je primećeno kao negativna posledica politike srpske Vlade i u godišnjim izveštajima Stejt Departmenta, uz konstataciju da to onemogućava krivično gonjenje kada se izvršenje dela dešava preko granice.

Takođe, ono što je izdvojeno u Kragujevcu kao specifičan faktor rizika je dolazak **stranih državljana sa visokim prihodima**, zbog čega po policija obraća dodatnu pažnju na mogućnosti seksualne eksploatacije, koje se povećavaju sa prilivom novca u sredinu u kojoj je ostatak stanovništva pretežno siromašan.

Svakako su učesnici fokus grupnih intervjua istakli da rizik od trgovine ne treba sužavati na pripadnike određene društvene ili etničke grupe. Ipak, jasno i da dosadašnji profil žrtava u Srbiji ukazuje na **ujednačene višestruke faktore rizike koji su najčešće istovremeno prisutni**, a koje je jedan učesnik fokus grupa, pripadnik policije opisao kao: kriza, glad, očajanje, neznanje.

## **Zaštita žrtava i prevencija u lokalnim zajednicama – uloge aktera i karakteristika saradnje**

Nalazi fokus-grupnih intervjua pokazuju da je u mnogim segmentima borbe protiv trgovine ljudima došlo do pomaka, da su uloge aktera na lokalnom nivou bolje definisane i prihvaćene, ali da su se, istovremeno sa povećanjem broja slučajeva i javljanjem novih i kompleksnijih zahteva za zaštitom, javljali i novi izazovi.

Na samom početku treba napomenuti da je evidentno da **pripadnici policije** imaju ključnu ulogu kada je borba protiv trgovine u pitanju, kako u pogledu znanja i obučenosti za ovu temu, tako i u praktičnom angažmanu u svim fazama borbe protiv trgovine. Rad i angažman policije je prepoznat od predstavnika drugih sistema – policija je viđena kao operativan i funkcionalan saradnik na koga se drugi akteri oslanjaju. Tako je istaknuta primarna uloga policije u prvom kontaktu i detekciji žrtve, prijavljivanju kada postoji sumnja da ima elemenata trgovine, prikupljanju obaveštenja, zatim saradnji sa Centrom u vezi sa smeštajem žrtve, itd. Ovo je posebno važno s obzirom na to da policija gotov uvek prva dolazi u kontakt i detektuje žrtvu, nakon čega obaveštava tužilaštvo, Službu i lokalni centar za socijalni rad. Pored centara za socijalni rad, predstavnici policije su naglasili kao ključnu saradnju blisku saradnju sa tužilaštvom, posebno potrebu za dobrom koordinacijom i konsultacijama pre samog podnošenja krivične prijave. Imajući u vidu da je trgovina ljudima relativno novo krivično delo i da i dalje postoji nedovoljna upoznatost pravosudnih organa sa njim, saradnja policije i tužilaštva je ključna radi uspešnosti prijave, tj. njenog neodbacivanja zbog nepostojanja elemenata krivičnog dela.

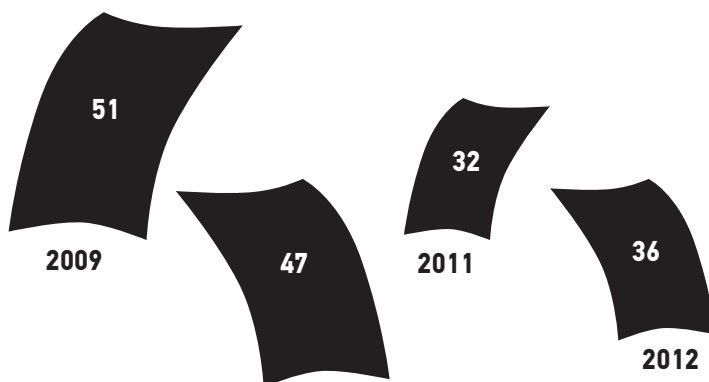
Pripadnici policije često preuzimaju proaktivnu ulogu u različitim aspektima borbe protiv trgovine u lokalnoj zajednici, osim otkrivanja dela i izvršioca – tako je vrlo često da oni zajedno sa drugim akterima rade na prevenciji kroz informisanje u lokalnim školama (najčešće je to lokalna organizacija Crvenog krsta), na senzibilizaciji ostalih aktera ili učestvuju u rešavanju pitanja zaštite i smeštaja žrtava. Tako je npr. Šef odseka za strance, suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima u Policijskoj upravi u Nišu učestvovao i pomogao proces nabavke sredstava za osnivanje Sigurne kuće koja bi služila i za smeštaj žrtava trgovine, dok član Tima za suprotstavljanje trgovini ljudima iz Policijske uprave u Kragujevcu inicira aktivnosti senzibilisanja i edukacije tužilaca i sudija. Treba takođe istaći kao pozitivan pomak veću orijentisanost ka žrtvi i bolje razumevanje kompleksnih potreba žrtve koji ne smeju biti zanemareni i podređeni interesima sudskog procesa. Čak je od strane pripadnika policije iz Kragujevca jasno istaknuto da u proceni situacije prioritet u odnosu na podnošenje krivične prijave ima zaštita žrtve.

Stavovi pripadnika policije iz gradova uključenih u projekat svakako predstavljaju deo šire tendencije i napretka u Srbiji u poznavanju ovog krivičnog dela, tretmanu žrtava i razumevanju prava na zaštitu (uključujući osiguravanje da ne dođe do sekundarne viktimizacije). Uopšte uzev, ključan angažman policije na lokalnom nivou je u skladu sa zalaganjima MUP-a i Koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, kao ključnih nacionalnih aktera u borbi protiv trgovine.



Podnete krivične prijave od strane službenika MUP-a zbog osnovane sumnje da je izvršeno krivično delo Trgovina ljudima iz čl. 388 KZ<sup>92</sup>

## broj podnetih krivičnih prijava od strane službenika MUP-a



Podaci po gradovima – Podnete krivične prijave od strane službenika MUP-a zbog osnovane sumnje da je izvršeno krivično delo Trgovina ljudima iz čl. 388 KZ<sup>93</sup>

	2009	2010	2011	2012	Ukupno
Kragujevac	4	1	/	1	6
Kraljevo	/	/	1	1	2
Vranje	3	4	1	1	9
Niš	2	/	/	1	3
Subotica	/	/	3	/	3
Novi Sad	14	15	12	5	46
Sr. Mitrovica	/	3	1	1	5

Pripadnici sistema socijalne zaštite – centara za socijalni rad su primarno isticali kao ključnu saradnju sa policijom, što je u skladu sa činjenicom da je policija naj-

<sup>92</sup> Godišnji izveštaji MUP-a.

<sup>93</sup> MUP, godišnji izveštaji 2009-2012.

češće ta koja obavlja detekciju. Sa druge strane, predstavnici ostalih sistema su izdvajali i naglašavali ulogu centara u prevenciji, mogućnosti ranog prepoznavanja i kasnije adekvatne zaštite žrtava. Iako je jasno da je policija ta koja najčešće dolazi u prvi kontakt sa žrtvom, napominjano je da centri moraju imati vodeću ulogu pogotovo kada je u pitanju zaštita dece, s obzirom na to je centar organ starateljstva. Pored toga, potcrtana je potreba da centri treba da imaju proaktivnu ulogu u ranom prepoznavanju rizika od trgovine i kod punoletnih lica koji su njihovi korisnici po drugim osnovama. Ovo je svakako relevantno očekivanje s obzirom na čestu višestrukost faktora ranjivosti korisnika prava iz oblasti socijalne zaštite i na veliku mogućnost da se potencijalne buduće žrtve regrutuju upravo iz redova korisnika centara za socijalni rad.

Kada je u pitanju komunikacija unutar sektora socijalne zaštite, zaposleni u centrima su bez razlike isticali svoju obavezu informisanja Službe kao jedinog tela sa mandatom da vrši identifikaciju, što je napredak u razumevanja mehanizma upućivanja i uloge u zaštiti žrtava. Dužnost centara da u svakoj konkretnoj situaciji zaštite žrtve i kada se pretpostavlja da je neko lice žrtva obaveste i sarađuju sa Službom je propisana i Instrukcijom o načinu rada centra za socijalni rad u zaštiti žrtava trgovine ljudima.<sup>94</sup>

Potcrtavanje neophodnosti informisanja Službe i isticanje sopstvene veće senzitivisanosti i znanja o temi trgovine svakako predstavlja napredak u odnosu na nalaze ranijih istraživanja i situaciju od pre nekoliko godina, kada centri uglavnom nisu prepoznavali svoju ulogu u detekciji.<sup>95</sup> Ipak, činjenica je da je broj detektovanih žrtava, kao i ukupan broj žrtava koje centri u sedam gradova uključenih u projekat imaju na evidenciji vrlo ograničen, što naravno posredno govori o njihovom i dalje **nerazvijenom kapacitetu za zaštitu žrtava**, bilo da je uzrok tome neprepoznavanje žrtava, neadekvatno evidentiranje istih ili nedostatak mera i programa zaštite.

Podaci o aktivnostima centara za socijalni rad nejasno koreliraju sa brojem podnetih krivičnih prijava od strane pripadnika policije u istim gradovima – dešava se da službenici policije izvrše detekciju i podnesu krivičnu prijavu, a da centri nemaju aktivniju ulogu. Tako je ilustracije radi, po prethodno navedenim podacima novosadska policijska uprava u 2009. i 2010. godini podnela čak 29 krivičnih prijava (sa 32 oštećenih samo u 2010. godini), dok novosadski centar za socijalni rad ima za te dve godine evidentirano svega 10 žrtava trgovine. Slično, postoji nepodudaranje podataka centara sa onima koje poseduje Služba – tako centri na nacionalnom ni-

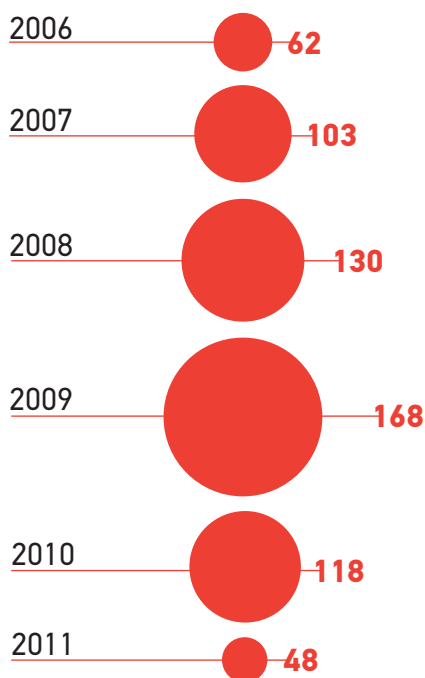
<sup>94</sup> Instrukciju je donelo Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike.

<sup>95</sup> Galonja, A., Jovanović, S., Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima, Zajednički program UNHCR, UNODC i IOM za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, Beograd, 2011. god, str. 108.

vou za 2010. godinu imaju 118 žrtava, a Služba svega 89, da bi naredne, 2011. godine, CSR na evidenciji imao ukupno imaju svega 48 žrtava, dok Služba te iste godine beleži 88 žrtava. S obzirom da je aktivnost Službe u identifikaciji žrtava otprilike jednaka ove dve godine, ova promena može da se objasni drastičnim opadanjem aktivnosti centara u 2011. godini, slabijom detekcijom i/ ili evidentiranjem žrtava.

### Evidentirane žrtve trgovine u centrima za socijalni rad - podaci centara

#### Broj žrtava trgovine - Centri za socijalni rad



### Broj žrtava na nacionalnom nivou – podaci Službe za zaštitu žrtava trgovine

	2009	2010	2011	2012
-Identifikovane potencijalne žrtve	20	28	12	9
-Identifikovane žrtve	107	61	76	70
-Ukupno	127	89	88	79

Uprkos tome što se kompetencije zaposlenih u centrima za rad na prevenciji i zaštiti žrtava trgovine nesumnjivo uvećavaju, mali broj detektovanih žrtava je sa druge strane indikativan da je i dalje njihova uloga skromna. Ovo je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu da upravo oni dolaze u kontakt sa ranjivim grupama i imaju mogućnost da svoja saznanja kroz direktan kontakt provere i prodube i da preventivno deluju.

Pitanje kapaciteta centara za socijalni rad da adekvatno obavljaju sve funkcije, a pogotovo imajući u vidu reformisani sistem socijalne zaštite se često otvara – tako su se i na fokus-grupnim intervjuima čule primedbe predstavnika drugih sektora na koordinaciju unutar samih centara i zanemarivanje obaveze obezbeđivanja neodložnih intervencija, tj. uvođenje dežurstva 24 sata dnevno, koja je propisana kako Zakonom o socijalnoj zaštiti, tako i Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad. Sami centri naglašavaju veliki broj nadležnosti i kompleksnu problematiku kojom se bave, dok sa druge strane stoji **ograničen broj obučenog osoblja, materijalnih i infrastrukturnih kapaciteta i resursa i sistemske podrške.**

U uskoj vezi sa navedenim je upitni kapacitet centara za adekvatno **evidentiranje broja i profila žrtava** ili potencijalnih žrtava, pa samim tim i za dalje adekvatni rad sa njima. U sklopu širih reformskih procesa sektora socijalne zaštite na nacionalnom nivou se menja način evidentiranja – tako je beleženje rada sa žrtvama trgovine i broja žrtava počelo tek od 2007. godine, a posebno evidentiranje dece korisnika je započelo tek 2011. (do tada je vođena jedinstvena evidencija za decu i mlade). Iako bi ovo trebalo da vodi preciznijim informacijama, pa samim tim i kreiranju adekvatnijih mera zaštite i usluga za korisnike, treba imati na umu da, kao što Republički zavod za socijalnu zaštitu napominje, centri ne vrše kontrolu sopstvenih podataka, a takođe nemaju podatke za kompletnu odgovarajuću populaciju. U poslednjem objavljenom izveštaju o godišnjem radu centara za socijalni rad,<sup>96</sup> onom za 2011. godinu, se tako usled manjkavosti obrade podataka u situacijama kada nema podataka za određene usluge ili korisnike, nema ni realne slike na širem, nacionalnom nivou.<sup>97</sup> Ovaj ozbiljan nedostatak ne samo da dovodi u pitanje valjanost izveštaja o broju i profilu korisnika i uslugama centara, nego neminovno otežava kreiranje adekvatnog odgovora na potrebe korisnika (uključujući i one u riziku od trgovine ljudima) u sistemu socijalne zaštite.

Kada su u pitanju one žrtve trgovine koje centri u Srbiji evidentiraju, korisno je osvrnuti se na mere koje primenjuju, a koje najdirektnije govore i o načinu na koji

<sup>96</sup> *Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2011*, Republički Zavod, 2012. godina.

<sup>97</sup> Sistem obrade podataka ne pravi razliku između „0” (nema korisnika) i „” (nema podataka).

sistem socijalne zaštite na lokalnom nivou pristupa zaštiti žrtava i njihovom socijalnom uključivanju. Što se tiče **novčane socijalne pomoći**, kao jednog od prava iz oblasti socijalne zaštite, ukupno 17 žrtava trgovine u Srbiji je ovo pravo ostvarilo tokom 2011. godine i to je gotovo isključivo jednokratna novčana pomoć – njih 13, dok je samo jedna žrtva ostvarila pravo na novčanu socijalnu pomoć, a jedna na uvećanu novčanu socijalnu pomoć. Kada je u pitanju druga vrsta **materijalne pomoći**, dominirala je pomoć u naturi (naspram subvencija).<sup>98</sup> Pored novčanih davanja i materijalne pomoći, kao organu starateljstva centru su na raspolaganju različite **mere porodičnopravne zaštite**. Od ukupno 48 evidentiranih žrtava trgovine u 2011. godini, centri su u 31 slučaju primenili neke od propisanih mera – najčešće je preduzimano postavljanje privremenog staratelja, što je očekivano jer deca čine većinu žrtava, nakon čega slede postavljanje staratelja i mere zaštite od nasilja u porodici, dok je najređe vršen nadzor nad vršenje roditeljskog prava.<sup>99</sup> Svih 48 osoba je boravilo u nekoj vrsti **smeštaja** dostupnog u sistemu socijalne zaštite – dominantni oblik smeštaja je bio smeštaj u prihvatilištu ili prihvatnoj stanici (28 osoba), zatim sledi „neka druga vrsta smeštaja” (11), potom smeštaj u drugu porodicu (5), smeštaj u ustanovu i smeštaj u srodničku porodicu. U kontekstu deinstitucionalizacije verovatno treba očekivati dalje jačanje kapaciteta za urgentno hraniteljstvo, pogotovo uzevši u obzir dugogodišnje nedostatke kapaciteta i resursa postojećih ustanova za urgentan prihvat. Što se tiče poslova **procene i planiranja, usluge neodložne intervencije**, kao i pružanja **savetodavno-terapijskih usluga**, centri ne vodi evidenciju o strukturi korisnika po pripadnosti korisničkim i posebno osetljivim grupama, dok je broj realizovanih preventivnih i programa podrške procenjen kao nizak.<sup>100</sup>

Iz kvantitativnih podataka na nivou Srbije, kao i iz uvida predstavnika različitih sistema (uključujući i centre za socijalni rad) sektor socijalne zaštite nema dovoljno razvijene kapacitete da vodi proces zaokružen proces zaštite na lokalnom nivou koji uključuje rano prepoznavanje, adekvatno evidentiranje, rehabilitaciju, urgentno zbrinjavanje, kratkoročnu reintegraciju i dugoročne programe socijalnog uključivanja. Nažalost, kada je trgovina u pitanju centri i dalje imaju uglavnom reaktivnu ulogu, a mere koje primenjuju se najčešće iscrpljuju u saniranju posledica i obezbeđivanju kratkoročne pomoći. O aktivnostima centara za socijalni rad iz gradova uključenih u projekat biće više reči kasnije, u delu izveštaja o aktivnostima praćenja koji će biti prenet u izvornom obliku.

---

<sup>98</sup> *Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2011*, str. 63–64.

<sup>99</sup> *Ibid.*, 66.

<sup>100</sup> *Ibid.*, 84.

Osim centara, druge **ustanove socijalne zaštite** igraju ključnu ulogu, pre svega kada je u pitanju zbrinjavanje žrtava. Smeštaj i zaštita žrtava se dešavaju u kontekstu reforme socijalne zaštite – transformacije ustanova, deinstitucionalizacije, razvoja lokalnih usluga, što utiče na to da često nedostaju dugoročna, sistemska i adekvatna rešenja. Oblik i kvalitet zaštite žrtava je tako neujednačenog kvaliteta i razlikuje se od grada do grada.

U **Novom Sadu** postoji Prihvatilište za decu žrtve nasilja i zanemarivanja u koje se smeštaju i deca žrtve trgovine ljudima. Jedno vreme je Sigurna kuća za žene žrtve nasilja primala žrtve trgovine ljudima, a troškovi njihovog smeštaja su bili pokriveni sredstvima iz projekta koji je finansirala Međunarodna organizacija za migracije (IOM). Ova praksa je prekinuta usled prestanka finansiranja, a i postoji procena da žrtve trgovine ljudima ne bi trebalo da budu smeštane u istom prostoru gde i žene žrtva nasilja u porodici.

U **Sremskoj Mitrovici** ne postoji ni Prihvatilište ni Sigurna kuću i kao očekivano rešenje se vidi otvaranje Sigurne kuće regionalnog karaktera (za Srem) za žrtve nasilja u porodici, ali po potrebi i za druge žrtve.

U **Subotici** takođe uprkos postojanju potrebe nedostaje prihvat i smeštaj kako za žrtve trgovine tako i za žrtve nasilja. Deca su do pre nekoliko meseci smeštana u Dom za nezbrinutu decu „Kolevka”.

U **Vranju** je 2008. godine osnovan Centar za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite, koji je u nadležnosti Grada, a nastao je transformacijom doma za decu bez roditeljskog staranja. U okviru Centra se nalaze Prihvatna stanica (prihvatilište) za decu i omladinu, Prihvatna stanica (prihvatilište) za odrasla i stara lica, prihvatilište za žrtve porodičnog nasilja i dnevni boravak za decu i omladinu sa posebnim potrebama. Dakle, u okviru iste zgrade se rešavaju različite vrste urgentnog smeštaja – za žrtve nasilja, za urgent smeštaj porodica koje su ostale bez smeštaja, za decu žrtve nasilja dok se ne nađe hraniteljska porodica.

U **Kraljevu**, kako su učesnici fokus grupe istakli, jedan od najvećih problema je upravo smeštaj i zaštita žrtava. Nepostojanje sigurne kuće i prihvatilišta se premošćuje smeštanjem žrtava u dve urgent hraniteljske porodice (jednu za decu i jednu za odrasle) ili ukoliko to nije moguće žrtva se upućuje u Kragujevac.

U **Kragujevcu**, koji se često ističe kao jedan od najuspešnijih primera funkcionalne međusektorske saradnje i reforme socijalne zaštite, od 2011. godine postoji gradski Centar za razvoj usluga socijalne zaštite. Tamo se obezbeđuje više usluga socijalne zaštite, a u kontekstu prevencije trgovine i zaštite žrtava je potrebno izdvojiti po-

stojanje dnevnog boravka za decu iz porodica u riziku, dnevnog boravka za decu i mlade sa problemom u ponašanju, kao i dva prihvatilišta regionalnog tipa – za decu i mlade i za žrtve porodičnog nasilja.

U Nišu, kako su istakli učesnici fokus grupnog intervjuja je upravo smeštaj za potencijalne žrtve jedan od najvećih problema sa kojima se suočavaju. Naime, u Nišu je žrtvama trgovine, zajedno sa žrtvama nasilja bio omogućen smeštaj u Prihvatilištu pri Domu Duško Radović. Međutim, novoosnovana Sigurna kuća, koja je trebalo da predstavlja unapređeno rešenje za smeštaj i zaštitu žrtava trgovine u odnosu na Dom, ne vrši prihvata žrtava trgovine, čime je Niš kao regionalni centar ostao bez sistemskog rešenja za smeštaj, iako smeštajni kapacitet u Sigurnoj kući postoji.

Kada su maloletne osobe u pitanju, u okviru Ustanove za vaspitanje dece i omladine postoji Centar za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje koja obezbeđuje primarni prihvata i dalje pokretanje postupka u zavisnosti od toga da li dete želi povratak u zemlju porekla ili traži azil. Niški Centar ima kapacitet od samo 10 mesta za muške korisnike. U okviru iste Ustanove postoji i smeštaj za decu i mlade u sukobu sa roditeljima, starateljima i zajednicom.<sup>101</sup>

Učesnici fokus grupnih intervjuja iz svih sistema su ukazali na to da su zaštita žrtava i smeštaj jedan od ključnih izazova sa kojima se suočavaju, pa će o tome dodatno biti reči u narednom delu izveštaja.

Dalje, učesnici fokus grupnih intervjuja su bili viši javni tužioci i zamenici iz **viših javnih tužilaštava** iz gradova u kojima se projekat sprovodi. Od strane učesnika je procenjeno da su tužioci više senzibilisani i upoznati sa ovim krivičnim delom, a oni sami su pokazali ne samo upoznatost sa slučajevima, već i šire poznavanje problematike trgovine, uključujući uzroke i rizike od viktimizacije, kao i adekvatnu zaštitu žrtve. Neki od tužilaca u istakli da je i sud počeo da ozbiljnije shvata ovo krivično delo, a da je veća obučenost dovela do boljeg razumevanja ozbiljnosti, organizovanosti i finansijskog interesa koji često stoje iza ovog dela, pa i njegovog jasnog razlikovanja od kršenja javnog reda i mira (prostitucije). Međutim, mišljenja o efikasnosti sudskog procesa i radu sudova nisu ujednačena – kako neki od tužilaca, zamenika i pripadnika policije napominju, potreban je dodatni rad u ovoj oblasti, pre svega u domenu zaštite žrtve tokom suđenja, pojednostavljivanje dokazivanja i svedočenja i ubrzanja sudskih procesa. Ovo korespondira sa situacijom na nacionalnom nivou gde se tek u poslednjih nekoliko godina polako povećava broj okončanih sudskih procesa i povećava dužina kazne. Tako je po podacima koje godišnje objavljuje Stejt Department za krivično delo trgovine tokom 2009. godine

---

<sup>101</sup> Uredba o mreži ustanova „Službeni glasnik RS”, br. 16/2012 i 12/2013.

osuđeno 40 osoba; 2010. godine – 27, 2011. godine – 42; 2012. godine – 47. Dužina kazna se takođe povećavala – sa prosekom od dve do četiri godine 2009. godine do presude iz februara 2013. godine kada su dosuđene kazne zatvora od 10 do 15 godina za članove organizovane kriminalne grupe i novčana kazna od preko 73 000 dolara što je jedna od najstrožijih kazni dosuđenih u Srbiji.<sup>102</sup> Poboľšanju položaja i prava ųrtava u pravosudnom sistemu i doslednom krivičnom gonjenju bi trebalo da doprinese prošlogodišnje određivanje kontakt osoba u svakom javnom tužilaštvu za slučajevne trgovine.

Ohrabruje činjenica da pojedini tužioc i zamenici koji su učestvovali na fokus grupama pokazuju izuzetno poznavanje kompleksnosti problematike trgovine, mogu da mapiraju nedostatke u zaštiti ųrtve, potrebu za sopstvenim dodatnim usavršavanjem, ali i tumače svoju ulogu šire – da treba da doprinesu osnaživanju ųrtve, uključujući npr. ohrabivanje ųrtve za podnošenje tužbe za naknadu štete, kao i briga o njenoj bezbednosti ukoliko okrivljeni nije u pritvoru, pogotovo ako nije obezbeđen bezbedan smeštaj za ųrtvu. Jedan od primera je svakako zalaganje višeg tužioca iz Kraljeva koji se angažovao na rešavanju pitanja smeštaja za ųrtve u ovom gradu – nemanje adekvatnog smeštaja izlaže ųrtvu opasnosti retraumatizacije i reviktimizacije i krši njeno pravo na bezbednost, a kao jedna od posledica toga svakako dolazi i neizvestan ishod suđenja. Tužioc i su istakli kao dragocenu saradnju sa udruženjima na osnaživanju ųrtava, pronalasku smeštaja, pomoći u toku postupka, kao i sa policijom oko pribavljanja dokaza.

**Lokalna samouprava** je svakako značajan akter u domenu donošenja odluka koje regulišu šire srodne oblasti – socijalnu zaštitu, društvenu brigu o decu i sl. Prethodna Strategija i Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima su, u skladu sa trendom decentralizacije socijalne zaštite predviđali i aktivnosti edukacije za predstavnike lokalnih samouprava, u saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Međutim, reforma socijalne zaštite je dobila zakonski okvir tek 2011. godine usvajanjem Zakona o socijalnoj zaštiti i zapravo su tek tada definisane odgovornosti lokalne samouprave u sferi socijalne zaštite (prevažno finansiranje dnevnih usluga u zajednici, savetodavno terapijskih i socijalno edukativnih usluga), a po prvi put su ųrtve trgovine eksplicitno navedene kao korisnici socijalne zaštite. Činjenica da se ovo desilo nakon isticanja tadašnje Strategije i Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima je svakako imala uticaj i na to predstavnici lokalne samouprave nisu na temeljniji način upoznati sa trgovinom ljudima. Nova Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite ųrtava i Akcioni plan do 2018. godine predviđaju još konkretnije mere na lokalnom nivou –

---

<sup>102</sup> Stejt Department, TIP reports.



imenovanje lokalnog koordinatora i kreiranje lokalnog mehanizma saradnje, opet uz uključivanje Ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu. Ovo prebacivanje nadležnosti (uključujući i finansijsku odgovornost) odgovara trendovima na nacionalnom nivou – kao što je spomenuto u prethodnom delu lokalne samouprave od nedavno počinju da značajnije učestvuju u finansiranju rada centara za socijalni rad čiji su osnivači.

Sistemske promene uloge lokalne samouprave u socijalnoj zaštiti zahtevaju i temeljnu promenu pristupa – od materijalne pomoći za socijalno ugrožene đake ili finansiranja prevoza za decu sa smetnjama do proaktivnijeg stava u obezbeđivanju i finansiranju usluga. Ono što već sada lokalni akteri – učesnici fokus grupa vide kao odgovornost lokalne samouprave kada je u pitanju trgovina je svakako učešće u obezbeđivanju smeštaja (iako bi smeštaj za žrtve trgovine po Zakonu o socijalnoj zaštiti trebalo da bude finansiran iz republičkog budžeta), da li otvaranjem namenskog smeštaja ili adaptacijom i udruživanjem sredstava sa postojećim smeštajem za žrtve nasilja, pomoć u radnom angažmanu žrtava u procesu reintegracije i izdvajanje novčanih sredstava za novčanu pomoć žrtvama koje su u stanju socijalne potrebe.

**Obrazovni sistem** je prepoznat od strane učesnika fokus grupnih intervjua kao važan akter u prevenciji i detekciji. Uglavnom je stav predstavnika Crvenog krsta da su nastavni kadar i učenici po školama odlično edukovani i informisani, što je objašnjivo i time da Crveni krst dugi niz godina sprovodi informativno-preventivne aktivnosti upravo u saradnji sa školama. Međutim, predstavnici drugih sistema procenjuju da dosadašnja uloga obrazovnog sistema u prevenciji, koja se uglavnom iscrpljuje u tome da su škole mesto na kome se obavlja informisanje o temi trgovine, nije dovoljna. Osim prevencije, konstatacija o nedovoljnim kapacitetima obrazovnog sistema posebno važi kada je pitanju blagovremeno reagovanje na rizike od trgovine i rano prepoznavanje. Uloga obrazovnog sistema u ranom prepoznavanju je procenjena kao nedovoljna i upoređena sa njihovim nereagovanjem i neprijavlivanjem nasilja u školama. Zaposleni u obrazovnom sistemu nisu učestvovali u fokus grupama i svakako bi bilo dragoceno i potrebno čuti njihova saznanja o trgovini ljudima, viđenje sopstvene uloge i kapacitet i uloge drugih sistema.

**Predstavnici zdravstvenog sistema** uglavnom nisu izdvajali značajniji kontakt sa temom trgovine, a pogotovo u odnosu na druge oblasti u kojima je u poslednjih nekoliko godina više rađeno na podizanju njihovih kapaciteta, kao što je nasilje u porodici i zaštita dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Tako su predstavnici zdravstvenog sistema mahom spominjali donošenje Opšteg protokola o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja kojim su definisani koraci u zaštiti dece kao jedin-

stvenom i međusektorskom procesu, tj. Posebnog protokola za sistem zdravstvene zaštite donetog 2009. godine. Oni nasilje nad decom i nasilje u porodici percipiraju kao rasprostranjene fenomene (što je sigurno i rezultat senzibilizacije) i najviše povezane sa temom trgovine. U svrhu reagovanja na nasilje i zaštitu žrtava često postoje specijalizovani timovi ili savetovališta pri domovima zdravlja ili mreže lokalnih institucija za zaštitu žrtava nasilja. Svakako da su već uspostavljena infrastruktura i ekspertiza u domenu prevencije i zaštite od nasilja i senzibilisanost na ove teme viđeni kao dobro polazište za odgovor na trgovinu ljudima unutar zdravstvenog sistema. Tako u kontekstu direktnog rada sa stanovništvom, funkcionisanje već uspostavljenih savetovališta za mlade u okviru domova zdravlja može da pomogne i u ranom prepoznavanju rizika i detekciji slučajeva trgovine.

Osim teme nasilja, predstavnici zdravstvenog i ostalih sistema su spominjali praktične problemi u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu pripadnika vulnerabilnih grupa koji nemaju zdravstvene knjižice, što je čest slučaj upravo kod žrtava trgovine. Prepoznata je potreba da se na sistemskom nivou, sa Republičkim Fondom za zdravstveno osiguranje unapredi generalno unapređenje dostupnosti i kvaliteta zdravstvene zaštite za osetljive grupe, kojima žrtve trgovine često spadaju po nekoliko osnova.

Nalazi istraživanja takođe ukazuju na to da predstavnici **Nacionalne službe za zapošljavanje** nisu u značajnijoj meri upoznati sa temom trgovine i da nisu viđeni kao značajni akteri od strane ostalih predstavnika ostalih sektora. Iako oni imaju definisane rizične grupe koje imaju prioritet pri zapošljavanju, izgleda da zaposleni u Službi nemaju konkretnog iskustva kada su u pitanju žrtve trgovine (jedino je eksplicitno u Sremskoj Mitrovici navedeno da postoji saradnja sa udruženjem Atina). Ipak, oni su i jasno bili prepoznati od strane ostalih kao da mogu da imaju značajnu ulogu za kasnije uključivanje žrtava na tržište rada, a i sami su naveli određene finansijske mere, obuke (motivaciono aktivacioni treninzi), i programe školovanja (slučnih aktuelnoj Drugoj šansi) koji bi bio odgovor njihove Službe u prevenciji i saniranju posledica trgovine. Treba istaći da iako predstavnici Službe nemaju značajnije poznavanje teme trgovine niti kontakt sa žrtvama, da sa druge strane imaju već određene kapacitete za sprovođenje mera usmerenih ka žrtvama nasilja, ka Romima, osoba sa posebnim potrebama, što naravno da ima značaj i za rad sa potencijalnim žrtvama i razumevanje kompleksnosti problematike trgovine ljudima.

Nedovoljno poznavanje teme trgovine ljudima i nedovoljni kapaciteti za detekciju unutar sistema obrazovanja i zdravstvene zaštite i službe za zapošljavanje, su na žalost praćeni nedovoljnim prepoznavanjem značaja ovih sistema u prevenciji, de-

teknciji i njihove presudne uloge za kasnije socijalno ukljućivanje ųrtava od strane drugih ključnih aktera – sistema socijalne zaštite i policije.

Lokalne organizacije **Crvenog krsta** u svim gradovima imaju vrlo aktivnu ulogu u prevenciji, tj. informisanju i edukaciji dece, mladih i populacije za koju se smatra da je pod rizikom od trgovine. Oni već dugi niz godina, nedugo nakon inkriminacije trgovine ljudima prvenstveno sa pripadnicima policije rade na polju edukacije i prevencije, a poseban fokus je na aktivnostima u oktobru, mesecu borbe protiv trgovine ljudima. Pored osnovnih i srednjih škola, Crveni krst saraduje i sa fakultetima, a aktivnosti edukacije predstavljaju okosnicu aktivnosti u mreži 167 organizacija Crvenog Krsta u Srbiji. Pored prevashodne aktivnosti u školama oni rade i sa korisnicima narodnih kuhinja i samohranim roditeljima.

**Udruženja građana** su prepoznata kao izuzetno znaćajan akter kako u prevenciji, tako i u zaštiti. Ovo ne iznenađuje s obzirom na to da institucionalni kapaciteti za trgovinu nisu dovoljno izgrađeni i da najznaćajniju ulogu u zaštiti ųrtava imaju zapravo udruženja građana koja pružaju specijalizovanu zaštitu i usluge – psihosocijalnu podršku i programe reintegracije. Predstavnici razlićitih sistema, a prevashodno tužilaštva, policije i centara za socijalni rad su često spominjali dragocenu pomoć i saradnju koju su uspostavili na polju zaštite ųrtava, osnaživanje i pomoć u toku postupka i obezbeđivanje smeštaja sa **udruženjima Atina i Astra**, kao i programe podrške, socijalnog ukljućivanja i dugoroćnog praćenja ųrtava od strane udruženja Atina. Određeni slućajevi zapravo i dolaze do lokalnih sistema zaštite posredstvom udruženja koja deluju na nacionalnom nivou – u Vranju je na primer spomenuto da je slućaj grupe muškaraca koji su bili radno eksploatisani do vranjskog Centra za socijalni rad došao zahvaljujući podršci Atine. Što se tiće udruženja koja deluju na lokalnom nivou, u sedam gradova ukljućenih u projekat ne postoje udruženja koja se bave iskljućivo pitanjima trgovine i društvenog ukljućivanja ųrtava, već su ona koja se duži niz godina bave radom sa vulnerabilnim grupama viđena kao prvi saradnici i kada je u pitanju ova tema. U Kraljevu to je udruženje **Fenomena** koji se pretežno bave pitanjima rodne diskriminacije, ukljućujući i nasilje nad ženama; u Nišu **Osvit** koji je posvećen radu sa romskom populacijom i vodi SOS telefon za žene i decu ųrtve porodićnog nasilja; „**Nexus**” u Vranju koji radi sa vulnerabilnim grupama, ukljućujući decu, romsku populaciju, kao i rad sa ųrtvama nasilja; u Kragujevcu „**Oaza**” i „**Alternativni krug**” koji se bave zaštitom žena ųrtava nasilja u porodici i partnerskim odnosima; u Novom Sadu prevashodno **Novosadski humanitarni centar**, koji aktivnostima pokriva mnogo veće geografsko podrućje i koji je posvećen radu sa ranjivim grupama, ukljućujući i direktan rad sa ųrtvama trgovine, kao i **Ekumenska humanitarna organizacija**, koja vodi Svratiste

za decu koja žive I/ ili rade na ulici; u Subotici udruženja **Stav +**, koje radi na poboljšanju kvaliteta života ljudi koji žive sa HIV/AIDS-om i **Edukativni centar Roma**; u Sremskoj Mitrovici **Pro Vitae**.

Što se tiče povezanosti sa akterima van lokalne zajednice, uglavnom je isticana komunikacija sa **Službom za zaštitu žrtava trgovine** i to ponajpre od predstavnika policije i centara za socijalni rad, ali i dalje neki akteri to ne tretiraju kao obavezu već kao mogućnost (tužilaštvo). Takođe, iskustvo saradnje sa Službom se razlikuje od grada do grada – dok neki pripadnici policije ističu brzo reagovanje i izlazak na teren predstavnika Službe, neki smatraju da Služba ne pruža adekvatnu podršku, da su institucije na lokalnom nivou prepuštene same sebi, kao i da identifikacija nije dovoljno dobro rešena (npr. da evidentiranje nekoga kao potencijalne žrtve od strane Službe nije dobro rešenje i da ne doprinosi podnošenju krivične prijave i krivičnom gonjenju). Ova naizgled neusaglašena iskustva se mogu objasniti time da je sama Služba znatan period nakon svog osnivanja bila neoperativna. Iako je ona od početka<sup>103</sup> jedina imala mandat da vrši identifikaciju, koja je bila preduslov da se žrtva uvede i dobije prava u sistemu zaštite, uključujući i pristup određenim uslugama bez dokumenata koja bi inače bila neophodna, Služba je takođe dugi niz godina bila gotovo nefunkcionalna, sa ozbiljnim manjkom osoblja i materijalnih resursa. Čak i noviji izveštaji Stejt Departmenta za 2009, 2010. i 2011. godinu, daleko skoro deceniju nakon osnivanja Službe, beleže da su postojeći resursi (npr. dve plaćene osobe) za vršenje zvanične identifikacije daleko od potreba. Ovaj dugogodišnji zastoje u operativnosti je svakako uticao i na percepciju Službe i saradnju sa njom od strane drugih aktera – počevši od proizvoljnosti u odlučivanju o obaveštavanju i uključivati Službe pa do toga da ona zaista i ne može da ponudi adekvatnu sistemsku podršku.

**Definitivno centar za socijalni rad ima ključnu ulogu. Ukoliko oni koji tamo rade nisu obučeni i zainteresovani da prepoznaju to, ništa mi od tog nemamo, policija ne može da ulazi u porodicu ako nema neku informaciju.**

**Kada god imamo neka saznanja, čim čujemo prodaja, predaja, obavezno obaveštavamo Službu, čak i pre nego sto obavestimo tužioca o potencijalnoj žrtvi...**

---

**103** Prvo uputstvo o radu Službe je doneto 2004 . godine, a Služba je od 2005. godine integrisana u sistem socijalne zaštite.

**Onog trenutka kada je žrtva kod nas prvi intervju koji mi obavimo odmah obavestimo i Službu, koja nam otprilike u roku od 4 sata pošalje tim i/ ili bude obavješten CSR.**

**Kada posumnjamo mi odmah obavještavamo Beograd i oni su obavezno preuzimaju žrtve za koje se posumnja i oni ih vode u Beograd, oni to obezbeđuju, tu prestaje aktivnost Centra za socijalni rad.**

**Već u nekoliko navrata Služba se izjašnjava da je neko prepoznat kao potencijalna žrtva. Neko ne može odgovarati za krivično delo zato što je neko potencijalna žrtva. Stigne potvrda – identifikovana je ta i ta osoba kao potencijalna žrtva, ali to znamo i mi, a oni treba da provere sumnju. Sa tim da je neko potencijalna žrtva ne možemo da prijavimo nikoga.**

**Osnovna i glavna saradnja policije je sa tužilaštvom i saradnja je dobra jer uvek slede usmene konsultacije pre ulaska u konkretan posao, u krivični progon. Barem u Nišu nijedna krivična prijava za trgovinu nije do sada podneta a da pre toga nije bio bar sastanak i zato se i nije desilo da prijava bude odbačena jer nema elemenata krivičnog dela. Moramo da znamo – policija i tužilaštvo bez kvalitetne informacije koja je podloga da se nešto dokaže ne mogu da funkcionišu.**

**Neke moje kolege su imale situaciju da sudija ne zna šta je trgovina i da ne razume suptilnost krivičnog dela. Na primer, odavno nema maltretiranja žrtvi, da bi žrtva trgovina bila seksualno eksploatisana ona ne sme da bude tučena, mora da bude prividno srećna. Onda vi kada dovedete žrtvu koja nije tučena, teže dokazujete delo.**

**Nije problem da se uključi policija u bilo koji slučaj kada postoji sumnja na trgovinu. Ali, prevashodni zadatak policije je da pored toga što identifikuje potencijalnu žrtvu, tu žrtvu prosledi nekome ko će sa njom da radi... Rezultat rada policije kada je u pitanju trgovina je otkrivanje krivičnog dela i njegovih izvršilaca. To znači, policija treba da kada dođe do saznanja usmeri, uključi, itd. Ali isto tako, NVO i institucije treba da pokušaju da kroz taj rad, pomoć, razgovor, intervju, dođu do informacija.**

**Škola to obično podvede pod neko asocijalno ponašanje, nedolazak u školu, i onda centar treba da uđe, da vidi šta se krije iza toga. Ali da su baš**

**označili to kao mogućnost, da postoji trgovina, čak ljudi nemaju svest o tome koje sve forme trgovina ima.**

**Uopšte nemamo veze sa tom temom u filijali (Službe za zapošljavanje). Nemamo bazu, ne znamo ko su ti ljudi. Od 22.000 nezaposlenih u Raškom okrugu imali smo informaciju samo za jednu devojkicu i njoj smo pomogli da se zaposli.**

Generalno su se svi učesnici fokus-grupnih intervjua složili da tim da je oblast borbe protiv trgovine ljudima značajno unapređena u poslednjih nekoliko godina. Ovo se prevashodno odnosi na **razumevanje uloga različitih aktera i faza ovog procesa**, učenje o problematici trgovine i na podizanje svesti u široj javnosti o tome. Govoreći o trgovini ljudima profesionalci su često ovu temu poredili sa temom nasilja u porodici i načinom na koji je je nasilje vremenom postalo društveno neprihvatljivo, sankcionisano i prešlo iz privatne sfere porodice u javnu sferu i oblastu u kojoj se zahteva reakcija državnih organa. Ključno za ovu promenu je bila upravo senzibilizacija, učenje i usavršavanje profesionalaca. U oblasti borbe protiv trgovine ljudima to napredovanje se najpre ogleda u pravilnom **razumevanju razlike i povezanosti prosvačenja, prostitucije i trgovine**, što između ostalog rezultuje i **prestankom kažnjavanja** žrtava za dela koja su učinjena kao direktna posledica viktimizacije trgovinom. U okviru sistema socijalne zaštite ovo bi trebalo da rezultuje **pravilnom identifikacijom žrtava** među slučajevima koji su evidentirani kao zanemarivanje, poremećaj ponašanja, problematični porodični odnosi. Dalje, pripadnici policije su istakli bolje razumevanje i poštovanje **prava žrtve** – obezbeđivanje sigurnosti, medicinskog zbrinjavanja, poštovanje volje i traženje saglasnosti žrtve, zatim prelazak sa represivnih na **preventivne mere** i početak direktnog kontakta sa vulnerabilnim grupama zarad rada na prevenciji.

Treba imati u vidu da su u pitanju saznanja koja ne uključuju perspektivu samih žrtava i osoba iz njihovog okruženja – ovo su pre svega uvidi predstavnika sistema o sopstvenom i radu svojih kolega. Zarad sticanja celovite slike bi svakako bilo potrebno proveriti koliko su pomenuti programi prevencije, podizanje svesti i senzibilizacije aktera zaista i učinkoviti sa aspekta žrtava i potencijalnih žrtava i postignutih rezultata.

Napredak državnog odgovora na trgovinu ljudima je u godišnjim izveštajima Stejt Departmenta prvenstveno prepoznat u domenu pooštavanja kaznene politike, unapređenju rada pripadnika policije na proaktivnoj detekciji, generalno poboljšanje identifikacije (što je svakako i osnov za zaštitu žrtava), uvođenje zaštite žr-

tava trgovine u sistem socijalne zaštite i nacionalnih aktivnosti podizanja svesti o trgovini ljudima.

**Tek kasnije smo naučili da pravimo razliku između trgovine i prostitucije – nisam sigurna da li smo pre par godina slučajevne stavljali odmah na evidenciju žrtava trgovine, ili smo tek naknadno, prolazeći te neke seminare širili svoje vidike, pa smo tek onda shvatili ko je žrtva trgovine...**

**Uspeli smo da raširimo svest da činjenica da se neko bavi prostitucijom ne znači da ne može da bud žrtva trgovine. To smo stavili do znanja, jer ima 3-4 okončana krivična postupka, gde su ljudi osuđeni kao izvršioци tog krivičnog dela. Tako da je raširena svest, radi se ovde na produblivanju i širenju saznanja o tom problemu.**

**Pitanje nasilja u porodici je mnogo zastupljenije, ali ono što obećava je da kada se krenulo i sa tim delom je bilo jako velikih lutanja, da li treba intervenisati i ući u intimu porodice, pa se ipak iskristalisalo da treba, pa se zaštita na sve bolji način pruža. Tako da, što se tiče dela trgovine, mislim da je tek na početku i da treba tek na tom delu raditi.**

**Treba otvoreno govoriti da je prisutan fenomen trgovine, ne prikrivati ga iza nasilja, eksploatacije... Tako je bilo i za nasilje – do pre par godina nije bilo reči o nasilju, nego se to nazivalo disfunkcionalnošću, poremećenim porodičnim odnosima i slično, a sada već i javnost govori o tome da postoji nasilje. Isto i za trgovinu – da se otvoreno govori da bi preventivno radili, da to izađe iz porodice, još uvek postoji nedovoljno poznavanje tog fenomena...**

**Prva i osnovna stvar – bezbednost, zaštita i zdravlje žrtve. Nema šanse da se desi da nešto preduzimamo bez saglasnosti žrtve i bez njene volje. Čak nam ni protokoli nisu potrebni. To je lični integritet, nije više ni samo profesionalna obaveza, to je lično shvatanje odgovornosti za suprotstavljanje trgovini.**

**Kada je krenula borba protiv trgovine ljudima to je krenulo represivno i postigli smo izuzetne 'rezultate'. Ali odmah smo shvatili da je preventiva jako bitna i mi smo skinuli maske i seli smo sa romskim udruženjem i rekli otvoreno da smo policajci koji se bave tim i tim i da nam je sada cilj da preventivno radimo. Bio nam je cilj da izbrišemo neznanje kao faktor rizika.**

## Centri za socijalni rad kao ključni akter u sistemu zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima

U okviru projekta *Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima* realizovana je projektna aktivnost pod nazivom *Praćenje kvaliteta rada centara za socijalni rad u oblasti zaštite žrtava trgovine ljudima* i na ovom mestu će izveštaj o aktivnostima praćenja biti prenet u izvornom obliku.

Praćen je rad centara iz sedam gradova – mesta porekla ili identifikacije žrtava trgovine ljudima (Novi Sad, Subotica, Sremska Mitrovica, Niš, Kragujevac, Kraljevo, Vranje). Iako je jedan od ciljeva projekta stvaranje mreže svih relevantnih aktera na nivou lokalne zajednice, a prema potrebama i mogućnostima iste, sa idejom da se obezbedi efikasnije preventivno delovanje, kao i efikasnija zaštita žrtava koja se može ostvariti samo u okvirima multisektorske saradnje, centri za socijalni rad su prepoznati kao najznačajniji akteri u lokalnoj mreži. S obzirom na mandate koje imaju (naročito u vezi sa maloletnim licima i licima pod starateljskom zaštitom) i od nedavno eksplicitnu zakonsku normu po kojoj su žrtve trgovine ljudima prepoznate kao korisnici usluga socijalne zaštite,<sup>104</sup> centri za socijalni rad nesumnjivo predstavljaju ključni sistem u obezbeđivanju zaštite žrtvama trgovine ljudima i preveniranju viktimizacije ovom pojavom (kada su u pitanju osetljive grupe čiji se pripadnici inače pojavljuju kao korisnici usluga centara za socijalni rad), te je stoga jasno zanimanje za praćenje njihovih aktivnosti i evaluaciju sa aspekta zaštite i dobrobiti korinika/ca – žrtava trgovine ljudima.

Međutim, zanimanje za aktivnosti centara za socijalni rad ima svoje uporište i u kritičkim osvrtima upućenim na adrese centara za socijalni rad u proteklom periodu kada je u pitanju njihovo postupanje u slučajevima trgovine ljudima (i to na svim nivoima – od prepoznavanja do pružanja zaštite žrtvama i naravno, prevencije viktimizacije, u slučajevima rada sa pripadnicima osetljivih grupa). Najčešće kritike odnosile su se na nevršenje sopstvenih, veoma značajnih, pa i ekskluzivnih ovlašćenja u sferi direktne asistencije žrtvama, neobaveštenost o postojanju nacionalnog mehanizma upućivanja žrtava trgovine ljudima, pa i o postojanju same Službe za zaštitu žrtava trgovine ljudima i njenim mandatima, kao i o fenomenu trgovine ljudima.<sup>105</sup>

**104** Vidi čl. 41 st. 2 t. 7 i st. 3 t. 4 Zakona o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik”, br. 24/2011.

**105** A. Galonja, S. Jovanović, *Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima*, Zajednički program UNHCR, UNODC i IOM za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji. S. Kljajić, V. Jovanović, *Analiza funkcionisanja Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima* (draft), Zajednički program UNHCR, UNODC i IOM za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, Beograd, januar 2011., str. 33. <http://www.ungiftserbia.org>



Centar za socijalni rad je ustanova socijalne zaštite koja, u skladu sa zakonskim propisima, donosi odluke o ostvarivanju prava korisnika i pruža usluge korisnicima u skladu sa zakonom i propisima donetim na osnovu zakona. U vršenju javnih ovlašćenja, centar, kao ustanova socijalne zaštite i kao organ starateljstva, postupa u skladu sa normativima i standardima utvrđenim Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad.<sup>106</sup> U vršenju drugih poslova utvrđenih zakonom, centar postupa po standardima i normativima koji utvrđuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave. U vršenju javnih ovlašćenja centar u skladu sa zakonom: a) odlučuje o ostvarivanju prava korisnika u sistemu socijalne zaštite i drugim vidovima zaštite korisnika koji su mu povereni kao javna ovlašćenja, b) obavlja druge poslove u okviru javnih ovlašćenja koji se odnose na zaštitu korisnika u skladu sa Porodičnim zakonom i druge poslove u skladu sa zakonom i c) u vršenju javnih ovlašćenja pruža usluge socijalnog rada i pokreće sudske postupke kada je za to ovlašćen.

Centar za socijalni rad je dužan da obezbedi javnost svog rada, da u ostvarivanju prava i pružanju usluga poštuje ljudska prava i dostojanstvo korisnika, te da obezbedi zaštitu korisnika od diskriminacije i dostupnost usluga. Dostupnost usluga centar obezbeđuje koordinacijom aktivnosti sa drugim javnim službama, humanitarnim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama u lokalnoj zajednici, kao i informisanjem građana na različite dostupne načine, isticanjem adrese i kontakata, itd. Takođe, u skladu sa Pravilnikom, centar je dužan da razvija preventivne programe u zajednici koji doprinose zadovoljavanju individualnih i zajedničkih potreba građana, odnosno sprečavanju i suzbijanju socijalnih problema u zajednici. Uz to, centar je dužan da učestvuje u razvijanju socijalnih funkcija zajednice, učestvovanjem u poslovima planiranja i razvoja zajednice. Sve lične i porodične informacije o korisniku su poverljive informacije.

**U okviru nove organizacije rada centra za socijalni rad, koja je uvedena pomenutim pravilnikom i ima uporište u Zakonu o socijalnoj zaštiti, definisana je obaveza centra za socijalni rad da koordinira zaštitom korisnika u lokalnoj zajednici u skladu sa potrebama i aktuelnim statusom korisnika. Ove poslove, neposredno u zaštiti konkretnog korisnika, obavlja stručnjak centra za socijalni rad koji radi na radnom mestu voditelja slučaja. „Voditelj slučaja je stručnjak zadužen za konkretan slučaj koji procenjuje i koordinira postupkom procene potreba konkretnog korisnika, preduzima mere i koordinira**

<sup>106</sup> Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima centra za socijalni rad, "Službeni glasnik RS", br.59/2008 i 37/2010;

**preduzimanje mera u zaštiti i podršci korisniku, koristeći potencijale centra i drugih službi i resursa u lokalnoj zajednici<sup>107</sup>. U poslovima koordinacije, koje obavlja centar za socijalni rad u okviru gore pomenutih poslova u lokalnoj zajednici, učestvuju i drugi stručnjaci centra, kao i rukovodioci službi i direktor centra.**

**Ovako obimna i, slobodno se može reći, ekskluzivna ovlašćenja centra za socijalni rad odnose se i na podršku i zaštitu žrtava trgovine ljudima, kao korisničke grupe centra za socijalni rad. S obzirom na to da su žrtve trgovine ljudima prepoznate kao korisnici sistema socijalne zaštite tek nakon usvajanja Zakona o socijalnoj zaštiti 2011. godine, a imajući u vidu složenost pojave trgovine ljudima, postavlja se opravdano pitanje koliko su centri za socijalni rad u ovom momentu osposobljeni, organizaciono i kadrovski, da na adekvatan način odgovore složenosti potreba žrtava trgovine ljudima. Takođe se postavlja pitanje ima li lokalna zajednica, uključujući i centar za socijalni rad, resursa za aktivnu podršku žrtvama trgovine ljudima i suzbijanje ove pojave. Ovo pitanje je posebno značajno u kontekstu realizacije Nacionalne strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava, koja je u procesu usvajanja i predviđa decentralizaciju mnogih aktivnosti, pri čemu je funkcionisanje i koordinacija lokalnih institucija i organizacija od ključnog značaja. Takođe, od 2012. godine u sistemu socijalne zaštite funkcioniše nova ustanova socijalne zaštite, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, koji je jedini ovlašćen da vrši identifikaciju žrtava trgovine ljudima preko svoje organizacione jedinice – Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, kao i da obavlja poslove koordinacije aktivnosti na zaštiti konkretne žrtve, uz jasnu podelu uloga sa centrom za socijalni rad po pitanju koordinacije i uz uključivanje svih drugih aktera koji svojim aktivnostima mogu obezbediti odgovarajuću podršku žrtvi trgovine ljudima.**

**Za funkcionisanje centra za socijalni rad u oblasti prevencije i zaštite žrtava trgovine ljudima značajno je i postojanje Instrukcije o načinu rada centra za socijalni rad u zaštiti žrtava trgovine ljudima koju je donelo**

---

**107** Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, čl. 31: "Službeni glasnik RS", br. 59/2008 i 37/2010;

**Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, a koja se primenjuje od aprila 2007. godine.**

**U tački 3 Instrukcije se navodi da je centar za socijalni rad dužan da u svakoj konkretnoj situaciji zaštite žrtve, ali i kada pretpostavlja da je neko lice žrtva, saraduje sa Službom za koordinaciju. Centar za socijalni rad dužan je da plan zaštite žrtve sačini zajedno sa Službom, a po potrebi uključi i organizaciju u koju je žrtva upućena na smeštaj, uz obavezno učešće žrtve u procesu planiranja (tačka 5 Instrukcije). U tački 6 se navodi: „Centar za socijalni rad je dužan da, u skladu sa okolnostima svake pojedinačne situacije zaštititi žrtve, preduzme mere, aktivnosti i poslove iz svoje nadležnosti, a koji se odnose na: pravo na materijalno obezbeđenje, pravo na pomoć za osposobljavanje za rad, pravo na smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili u drugu porodicu, pravo na opremu korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili u drugu porodicu, pravo na jednokratne pomoći, pravo na usluge socijalnog rada (preventivna delatnost, dijagnostika, tretman i savetodavno-terapijski rad), zaštitu deteta, zaštitu porodice, nadzor nad vršenjem roditeljskog prava, lišenje roditeljskog prava, starateljsku zaštitu (odnosi se i na privremenu zaštitu ličnosti, prava ili interesa maloletnih stranih državljana, kao i na punoletna lica strane državljanke koja nisu u stanju da samostalno štite svoja prava i interese), lišenje poslovne sposobnosti i zaštitu od nasilja u porodici.”<sup>108</sup>**

**Imajući u vidu svu složenost i sveobuhvatnost zaštite žrtava trgovine ljudima, u kontekstu koji je aktuelan u Srbiji, izuzetno je značajno sagledati funkcionisanje centara za socijalni rad, s obzirom na njegovu ključnu ulogu u zaštiti žrtava trgovine ljudima.**

### **Poznavanje fenomena i nacionalnog mehanizma upućivanja**

Na pitanja u vezi sa pojavom trgovine ljudima i njenim karakteristikama, ispitanici su davali odgovore koji upućuju na zaključak da im je pojava poznata. Moglo bi se

---

**108** Odredbe Instrukcije su citirane prema studiji Ministarstva rada i socijalne politike iz 2011. godine (čija je autorka D. Čukić – Vlahović). Treba imati u vidu da se u sadržaju tačke 6 Instrukcije koja se ovde navodi koriste terminologija iz tada važećeg zakona. Iako važeći zakon drugačije definiše prava i usluge, sadržaj poslova je i dalje aktuelan.

zaključiti da su sprovedeni seminar i dugogodišnje prisustvo ove teme u medijima dali pozitivne rezultate.

Međutim, na potpitanja o tome kako vide uticaj fenomena na konkretnu osobu, bilo je poteškoća u razumevanju uticaja trgovine ljudima na psihofizičko funkcionisanje žrtve. Razumevanje fenomena ukazuje na to da se efekti trgovine ljudima donekle izjednačavaju sa efektima porodičnog nasilja ili zlostavljanja/zanemariivanja deteta. U centrima je iskazana nesigurnost i u ulogu ove institucije kada je u pitanju fenomen trgovine ljudima – stručnjaci nisu sigurni u kojim okvirima se kreću njihova ovlašćenja, da li će doći do prekoračenja ovlašćenja centra ukoliko se preduzmu mere zaštite žrtve, a da pri tom nema „sigurnih” pokazatelja da se zaista radi o žrtvi trgovine ljudima.

Svi ispitanici su upoznati sa krivičnopravnom dimenzijom fenomena. Čini se da ovoj dimenziji i sami ispitanici daju veći značaj (u smislu da je to pre svega krivičnopravni problem, a ne socijalni), naglašavajući potrebu za efikasnijim progonom učinilaca, što ne bi trebalo da bude fokus interesovanja i predmet naročitog zanimanja centra za socijalni rad, jer pomera fokus sa žrtve i njenih potreba. Odgovori na potpitanja, koja su imala za cilj dobijanje konkretnijih informacija o fenomenu, na primer, o oblicima trgovine ljudima, načinima prinude, bili su uglavnom delimični, dati nakon kraćeg razmišljanja. Svi ispitanici navode da su im potrebne dodatne obuke o fenomenu trgovine ljudima, kao i saradnik/ca s kojim bi mogli da se konsultuju o svim pitanjima značajnim za detekciju i podršku žrtvama na participativnoj osnovi. Smatraju da bi im ove konsultacije pomogle da na adekvatan način iskoriste znanja i veštine koje poseduju i razviju nove u, za njih i dalje novoj oblasti rada. U dva centra (Vranje i Subotica) istaknuto je da je fenomen trgovine ljudima za sistem socijalne zaštite još uvek nov, te da je i u prethodnom periodu (pre donošenja Zakona o socijalnoj zaštiti) sigurno bilo slučajeva trgovine ljudima koji kao takvi u sistemu nisu prepoznavani. Ističe se nedostatak stručnih uputstava i smernica, pre svega od strane Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, a zatim i od strane stručnih kuća i tela (Republički zavod za socijalnu zaštitu, na primer).

Kada je u pitanju poznavanje mehanizma upućivanja, odgovori ispitanika iz različitih centara se razlikuju. Jasno se uočava da više znanja o samom mehanizmu imaju oni stručnjaci koji su pohađali neki od nedavno održanih seminara, dok su ostali (veći broj) naglašavali da nemaju dovoljno znanja o tome i da bi im bile potrebne dodatne informacije i praktična uputstva o postupanju. Većina ispitanika navodi da nije u potpunosti upoznata sa ulogom drugih javnih ustanova i nevladinih organizacija u mehanizmu upućivanja, kao ni sa procedurama koje se u okviru

postojećeg mehanizma primenjuju. Upoznati su sa postupkom za, recimo, obezbeđenje humanitarnog boravka, ali samo na nivou informacija, dok im sam postupak regulacije ovog boravka nije poznat, osim u centru u Vranju, koji je ove godine imao jedan slučaj u kome je regulisan humanitarni boravak. Stiče se utisak da je neposredno iskustvo centara jedan od „najsigurnijih” načina upamćivanja postupka rada.

U pogledu poznavanja rada nevladinih organizacija u oblasti trgovine ljudima, interesantno je da centri za socijalni rad ne poznaju dovoljno rad nevladinih organizacija na lokalnom nivou, koje su prvi njima dostupni saradnici u lokalnoj zajednici. Uglavnom daju informacije da „oni koji postoje ne rade sa žrtvama”, a da inače po drugim pitanjima imaju dobru saradnju sa njima. Na pitanje da li su nekada inicirali kod tih organizacija pokretanje programa podrške žrtvama trgovine ljudima, odgovor je da nisu, a i da imaju malo takvih korisnika/ca, pa je to jedan od razloga za takav pristup. U svim centrima se napominje da su stručni radnici preopterećeni drugim poslovima i obavezama, te da nemaju dovoljno vremena da se posvete usavršavanju i upoznavanju fenomena trgovine ljudima onoliko koliko bi bilo potrebno.

Kada je u pitanju rad nevladinih organizacija na republičkom nivou, navode da su im poznate dve organizacije, NVO Atina i NVO Astra. Posebno su dobro upoznati sa radom Atine, kroz aktuelni projekat razvoja mreže, ali i iz ranijih kontakata u direktnoj asistenciji žrtvama. Na pitanje da li znaju koje programe realizuju ove dve organizacije i za koju vrstu pomoći bi im se obratili, uglavnom odgovaraju da nemaju informacije o tome, ali da znaju da se oni bave trgovinom ljudima i da bi ih zbog toga konsultovali.

S obzirom na to da od jula 2012. godine funkcioniše nova ustanova socijalne zaštite, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ova ustanova je u praksi postala deo nacionalnog mehanizma upućivanja, a da pri tom nije još uvek došlo do izmena postojećeg mehanizma (što je planirano Strategijom koja je u procesu usvajanja). Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, odmah po početku rada, dostavio je svim ustanovama socijalne zaštite u pisanoj formi obaveštenje o svom radu, i posebno o radu Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, koja je aktivna organizaciona jedinica Centra. Samo su centri za socijalni rad u Kraljevu i Vranju informisali zaposlene o radu ove ustanove na kolegijumu.

**Razumeli smo da ako je u pitanju žrtva trgovine ljudima, oni (Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima) preuzimaju sve. Naše je samo da ih obavestimo. Centar sve radi.**

Odgovor ispitanice govori o neadekvatnom razumevanju prenete informacije. Samo jedan centar, Centar za socijalni rad Kraljevo, pokazuje potpuno poznavanje rada Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima.

Može se zaključiti da centri za socijalni rad nisu u potrebnoj meri upoznati sa nacionalnim mehanizmom upućivanja žrtava trgovine ljudima, što smanjuje njihov kapacitet za adekvatnu i blagovremenu podršku žrtvama trgovine koje su njihovi korisnici.

Kada su u pitanju faktori viktimizacije trgovinom ljudima (u okvirima lokalne sredine) svi ispitanici su pokazali da dobro prepoznaju faktore rizika za ulazak u lanac trgovine ljudima i ovde su odgovori bili uglavnom ujednačeni. Kao najosetljivije grupe građana, usled prisustva više faktora rizika, navođeni su: mladi, naročito devojke, siromašni, nezaposleni, pripadnici/e romske zajednice, interno raseljeni, žrtve nasilja u porodici, zlostavljana, zanemarena deca, nedovoljno mentalno razvijeni, zavisnici...).

Centri za socijalni rad čiji je rad praćen najčešće su pasivni kada je u pitanju detekcija žrtava trgovine ljudima (prepoznavanje žrtve, sumnja da se u datom slučaju radi o žrtvi, što povlači obavezu obaveštavanja Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima radi identifikacije). Prijave su (u posmatranom periodu) upućene samo od strane centara za socijalni rad iz Subotice (2 prijave, u avgustu 2012. godine i julu 2013) i Kraljeva (2 prijave, u aprilu 2013. godine).

Pasivnost ostalih posmatranih centara kada je u pitanju prijavljivanje (mogućih) žrtava trgovine ljudima potvrđuju i izveštaji Službe za period avgust, septembar, novembar 2012. godine<sup>109</sup> i izveštaji za šest meseci 2013. godine.<sup>110</sup> Istina, prema pomenutim izveštajima o identifikaciji žrtava, situacija nije drugačija ni u drugim centrima za socijalni rad. Ipak, u odnosu na raniji period, u 2013. godini je zabeleženo više slučajeva prijavljenih (mogućih) žrtava. Pored pomenutih iz Subotice i Kraljeva, prijave su uputili centri za socijalni rad iz Kovina i Loznice, kao i jedan neimenovani centar (što čini ukupno 6 prijava, dok je u datom periodu podneto 74 prijava, najčešće od strane policije). Treba pomenuti i to da su policijske uprave iz gradova čiji su centri za socijalni rad praćeni u radu, podnosile prijave. Tako su u 2013. godini prijave podnosili PU Kragujevac (1), PU Sremska Mitrovica (4), PU Novi Sad (3), PU Niš (3). U godini pre, prema postojećim izveštajima za tri meseca, prijava je bilo 41, a samo je jedna došla iz grada koji je bio u uzroku (od strane Centra za socijalni rad iz Subotice). Jasno je da je policija i u ovoj sferi (detekcije i

---

<sup>109</sup> Nisu bili dostupni izveštaji za oktobar i decembar.

<sup>110</sup> Izveštaji i statistika, <http://www.centarzztlj.rs/index.php/statistika>

obraćanja Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima) i dalje najaktivnija, što može nagovestiti prevagu (upornu) krivičnopravne dimenzije fenomena (iako identifikacija žrtve ne zavisi od postojanja mogućnosti za krivično gonjenje u datom slučaju). Ispitanici su najčešće isticali da je policija ta koja je prva dolazila u kontakt sa žrtvom. Ispitanici primećuju situacije u kojima je moguće detektovati žrtvu i u situacijama „kada se javljaju zbog dokumenata, pa se indirektno dođe do informacije da je možda žrtva”, ali nisu izneti podaci o tome da je o sumnji obavestavana policija ili druga institucija, uključujući Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima. U slučaju iz Vranja, NVO ATINA je bila ta koja je uputila odrasle muške osobe, žrtve radne eksploatacije u Čečeniji, inače stanovnike Vranja, na Centar za socijalni rad, radi ostvarenja prava na novčanu pomoć.

Centar za socijalni rad prepoznavanje moguće žrtve trgovine ljudima ostvaruje kroz proces procene stanja i potreba korisnika. Prema metodu vođenja slučaja, koji je osnovni metod rada u centru za socijalni rad, a označava „sistemske pristup u socijalnom radu koji obuhvata aktivnosti procene, aranžiranja pristupa uslugama, planiranje, koordinaciju, nadgledanje i evaluaciju usluga koje treba da odgovore na potrebe konkretnog korisnika”,<sup>111</sup> procena označava organizovan proces prikupljanja podataka, prepoznavanja i ocene problema, potreba, snaga i rizika, situacije i uključenih osoba koji se postepeno razvija kako bi se odredili ciljevi rada sa korisnikom, potrebne usluge i mere.<sup>112</sup> Isti Pravilnik, u odeljku IV – Standardi za vođenje slučaja, definiše postupke procene (početna i usmerena procena), proces planiranja usluga (početni plan, plan usluga i mera za porodicu, plan za odraslu i staru osobu...) i realizacije usluga, kao i ponovni pregled i evaluaciju plana. Takođe, što je za praćenje rada centra za socijalni rad važno, Pravilnik definiše i određivanje prioriteta reagovanja na tri nivoa: *hitno*, *neodložno* i *redovno*.<sup>113</sup>

U fokus-grupnim intervjuima, svi centri su naveli da postupak procene rade u skladu sa Pravilnikom, ali da ne stignu da uvek taj proces i dokumentuju na način kako je Pravilnikom predviđeno – kroz strukturiranje podataka iz procene kroz obrazac procene ili kroz nalaz i mišljenje. Ovo važi i za procenu u slučaju sumnje na trgovinu ljudima – velika većina ispitanika je izjavila ili potvrdila da u realizaciji procene u slučajevima sumnje na trgovinu ljudima nema dokumentovan proces u skladu sa Pravilnikom.

---

**111** Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, čl. 2 stav 5, "Službeni glasnik RS" br. 59/2008, 37/2010 i 39/2011.

**112** Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, čl. 2 stav 8, "Službeni glasnik RS" br. 59/2008, 37/2010 i 39/2011.

**113** Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, čl. 50, "Službeni glasnik RS" br. 59/2008, 37/2010 i 39/2011.

**Obično nemamo procenu. Mi sve to uradimo u glavi, ali ne stignemo da sve zapišemo kako je predviđeno. Ima mnogo papirologije i ne stižemo da sve zapišemo. Ionako je najvažnije pomoći korisniku, a dokumentovaćemo šta smo radili kad stignemo. Zatrpani smo slučajevima pa često i ne stignemo da zapišemo. Najbolje je za sve informacije pitati voditelja slučaja, on sve zna o korisniku**

Interesantno je da tokom analize dosijea, u jednom broju slučajeva utvrđeno da postoje popunjeni obrasci procene i određen stepen prioriteta reagovanja na koje su i sami zaposleni zaboravili. Stiče se utisak da stručni radnici centra o svom poslu i angažovanju razmišljaju stereotipno, u poznatom klišeju „ne stižemo, pretrpani smo poslom”, pa ni tada kada stručni postupak realizuju u skladu sa Pravilnikom i strukom, nemaju svest o tome.

Postupak procene stručni radnici centra za socijalni rad u slučajevima sumnje na trgovinu ljudima, ili kada rade sa već identifikovanom žrtvom trgovine ljudima, realizuju u skladu sa osnovnim stručnim smernicama i principima prema oblastima procene za decu i mlade, odnosno odrasle i stare.<sup>114</sup> Svi stručni radnici navode da u proceni potreba korisnika sa iskustvom trgovine ljudima, ili u slučaju sumnje na trgovinu ljudima, u sistemu ne postoje definisani kriterijumi, niti usvojeni indikatori za procenu, koji bi važili za ceo sistem socijalne zaštite i njima bili „oruđe” za dobru procenu ove grupe korisnika. Svi smatraju da je neophodno da centar za socijalni rad ima definisane indikatore koji važe za njih, ali i da postoje definisani indikatori koje bi primenjivali drugi učesnici u postupku procene i podrške, kao i specifični indikatori koje bi primenjivala Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima prilikom identifikacije žrtava trgovine ljudima (poslednji stav je donet nakon prethodnog upoznavanja ispitanika sa Centrom za zaštitu žrtava trgovine ljudima i poslovima Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima).

Ispitanici naglašavaju da nemaju dovoljno potrebnih profesionalnih znanja kada je u pitanju procena potreba i prepoznavanje rizika, posebno po bezbednost kori-

<sup>114</sup> Stručni radnici centara za socijalni rad obavezno pohađaju obuku po akreditovanom programu obuke „Centar za socijalni rad u zaštiti žrtava trgovine ljudima” (autori Dragan Vulević, Sanja Kljajić, Vladan Jovanović i Marijana Savić) u kojem su definisane oblasti procene potreba i stanja za decu i mlade i odrasle i stare korisnike. Ove oblasti određene su u skladu sa holističkim pristupom pojedincu, sistemskim i razvojnim pristupom i obuhvataju ključne oblasti razvoja i formiranja čoveka od rođenja do starosti. Tokom procene utvrđuju se faktori rizika po pravilan psihofizički razvoj osobe (uključujući individualne, porodične i sredinske uticaje), njeno funkcionisanje u zajednici i bezbednost, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika, te se na osnovu utvrđenih zaključaka i na osnovu njih donetih odluka, određuju mere i usluge kroz kolaborativni pristup korisniku, koje su potrebne radi zadovoljavanja potreba i stabilizacije pojedinca i porodice.



snika sa iskustvom trgovine ljudima. Takođe ne vladaju na operativnom nivou postupcima i procedurama u okviru mehanizma upućivanja žrtava trgovine ljudima.

Kao jednu od teškoća u prepoznavanju žrtava trgovine ljudima u sistemu socijalne zaštite, ispitanici navode i nedovoljno prepoznavanje žrtava od strane drugih aktera u zajednici, koji često prvi dolaze u kontakt sa žrtvom.

Jedna od teškoća u prepoznavanju žrtava trgovine ljudima koju ispitanici stručnjaci ističu, vezana je za kulturološke različitosti i tzv „običajno pravo Roma”, a odnosi se na rano zasnivanje „zajednice života” romskih devojčica ispod 16 godina. Stručnjaci ispoljavaju nesigurnost u pogledu potrebe za reagovanjem, ne uviđajući obavezu zaštite interesa i prava deteta koji su ovakvim životnim scenarijem ugroženi, kako sa aspekta prava dece definisanih međunarodnom Konvencijom o pravima deteta, tako i sa aspekta „zaštitnih prava” datih u Porodičnom zakonu. Takođe imaju teškoća u proceni ugroženosti prava i interesa dece u ovakvim situacijama, što, udruženo sa navedenom nesigurnošću u pogledu prihvatanja i tolerisanja kulturoloških različitosti, čini reagovanje centra značajno smanjenim u ovakvim situacijama,<sup>115</sup> a zaštitu interesa i prava deteta neadekvatnom.

#### **Normalizuje se običajno pravo Roma. (Kragujevac)**

**Kad se pozovu na običajno pravo, ne znam šta treba da uradim, da li oni imaju pravo to da rade zato što je to deo njihove tradicije.**

**Devojčica ode u drugi grad, „uda se” i rodi dete, a nema ni 14 godina, a niko na to ne obraća pažnju (Kragujevac).**

**Nekada u radu sa porodicom, može se posumnjati da se radi o žrtvi trgovine (Kraljevo)**

U centru za socijalni rad u Kraljevu je rečeno da svaki slučaj romskog deteta koje „stupi u brak” prijavljuju tužilaštvu, jer „se ne sme dozvoliti takav običaj. Ipak, nije bilo informacija o tome šta se sa prijavama dalje dešavalo.

Isticano je i da građani (u Vranju) nemaju dovoljno znanja o ovoj pojavi. Eventualno se prijavljuju slučajevi zlostavljanja policiji, a policija se obrati centru za socijalni rad.

---

**115** Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima u procesu identifikacije svrstava ovaj vid ponašanja u korpus ponašanja u okviru krivičnog dela trgovine ljudima i maloletnim Romkinjama utvrđuje status žrtve trgovine ljudima (eksploatisane ili potencijalno eksploatisane).

Nijedan centar za socijalni rad ove slučajeve nije prijavljivao Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima radi identifikacije.

Kao problem procene u kontekstu trgovine ljudima, takođe vezan za romsku populaciju, navodi se i problem prosjačenja maloletne dece, a posebno dece niskog kalendarskog uzrasta (ispod 10 godina). Dilema stručnjaka ovde nije toliko u proceni – smatraju da se radi o ugroženoj bezbednosti dece i prinudi na prosjačenje, koliko u izbegavanju reagovanja jer se ne prepoznaje na koji način sistem može na adekvatan način da obezbedi podršku deci i roditeljima. Ispitanici se slažu da je prosjačenje širi društveni fenomen i da sam centar za socijalni rad nije u mogućnosti da reaguje na adekvatan način.

**Prikaz slučaja od pre 4-5 godina centru za socijalni rad,<sup>116</sup> gde su stručnjaci procenili da se radi o trgovini ljudima, ali u dokumentovanju je ova ocena izostala – deca nisu identifikovana kao žrtve trgovine ljudima, a slučaj je procesuiran u centru za socijalni rad u okviru postupanja sa decom koja su izložena zanemarivanju i zlostavljanju od strane roditelja. Slučaj se odnosi na zloupotrebu dece za prosjačenje:**

**Otac je dao nekome u Crnoj Gori decu (devojčicu i dečaka) za po 500 evra da prose. Prosili su godinu dana, a onda su, „u užasnom stanju” smešteni u tamošnje prihvatilište i alarmiran je centar za socijalni rad. Deca su bila vaspitno zapuštena, nepismena, „devojčica nije znala ni 16 glasova da izgovori”. Stručni radnik centra je preuzeo decu iz Crne Gore (bez regulisanja privremenog starateljstva, prešao granicu bez kontrole pasoša i potrebne dokumentacije). Deca su smeštena u hraniteljsku porodicu i sada idu u školu. Centar za socijalni rad nije podnosio nikakvu prijavu protiv roditelja dece, čak ni zbog zloupotrebe roditeljskog prava. Služba za koordinaciju zaštite žrtava nije kontaktirana, a ne postoje ni saznanja o tome da li je bilo ikakvog postupka. U porodici postoji osmoro dece, a roditeljsko pravo nije ograničeno ni prema jednom detetu (korektivni nadzor nad vršenjem roditeljskog prava, privremeno starateljstvo ili starateljska zaštita...).**

Iz ovog prikaza vidni su propusti centra za socijalni rad, ali i drugih službi i javnih ustanova koje su mogle da reaguju i preduzmu mere iz svoje nadležnosti. Zastrahu-

---

**116** Podaci o cnetru i bliži podaci o slučaju se ne prikazuju iz razloga zaštite poverljivosti podataka . Za potrebe provere izvora podataka obratiti se autrima analize

juća sudbina dvoje dece bila je više nego dovoljan alarm za pojačanu brigu i zaštitu ostale dece u porodici.

Ovaj slučaj može se posmatrati kao ilustracija za mnoge slične slučajeve gde je centar za socijalni rad propustio da blagovremeno prepozna ugroženost razvojnih potreba i prava deteta i preduzme odgovarajuće mere zaštite. Istovremeno, ovo je „klasičan” slučaj neprepoznavanja fenomena i žrtava-dece, kada se na strani učionilaca pojavljuju roditelji. Iako je poznato da je otac čak uzeo novac za „rentiranje” dece radi prošnje, nije iniciran postupak identifikacije, niti sudski postupak od strane centra za socijalni rad. Ovom zaključku bi se mogao pridodati onaj o „normalizaciji romskih običaja” i svakako nedovoljne brige i usmerenosti na romske porodice, naročito u smislu prevencije, iako su one prepoznate kao jedna od rizičnih grupa po pitanju trgovine ljudima.

Pominjani su i drugi slučajevi postojanja sumnje da se radi o trgovini ljudima, ali zbog nedostataka elementa za prijavu, slučajevi nisu prijavljivani policiji. A iz opisa događaja i postupanja, proizlazi da nisu ni prijavljeni ni Centru za zaštitu žrtava, odnosno Službi. I ovo upućuje na zaključak da je krivičnopravna dimenzija problema u slučajevima detektovanja žrtava još uvek ima prevagu pri razumevanju koncepta viktimizacije. Ukoliko se za slučaj ne zainteresuje policija, prepoznavanje izostaje.

**Žena, žrtva nasilja u porodici smeštena je u sigurnu kuću sa lakim telesnim povredama. Saopštava da zapravo nije žrtva nasilja u porodici, da je sve izmislila da bi se osvetila suprugu zbog svađe. Nakon nedelju dana odlazi kući.**

U ovom slučaju postojala je sumnja na da je muž podvodio – primoravao na pružanje seksualnih usluga. Kako su informacije dobijene nezvanično, centar nije pronašao razlog da slučaj prijavi policiji, iako je očigledno postojala vrlo osnovana sumnja da je žena žrtva nasilja, odnosno prinude, što jesu elementi krivičnih dela za koje se policija mogla zainteresovati, a dubljim uvidom u porodičnu situaciju, razgovorima sa komšijama i slično, moglo se doći do potpunijih informacija. Ovako je žrtva, koja najverovatnije zbog straha, krije pravo stanje stvari, prepuštena sebi. Čini se da se često zaposleni zadržavaju na površini, na informacijama koje su dobijene od žrtve, a koje mogu biti netačne iz različitih razloga, kao što su strah od većeg zla, nepoverenje u institucije, odnosno neuspostavljanje odnosa poverenja sa osobom sa kojom se vodi razgovor. Najprostije rečeno, ako osoba negira da je žrtva, i pored postojanja sumnje u verodostojnost iskaza, najčešće se neće dalje postupati i u slučajevima nasilja u porodici i u slučajevima trgovine ljudima.

**Javna je tajna da se srednjoškolke podvode u mestu B., odvoze se automobilom tamo i prostituišu. Zna se da u kafić dolazi jedan sa automobilom i odvodi ih.**

A ništa se u zajednici ne radi po ovom pitanju.

Može se zaključiti da je pasivnost centara za socijalni rad u prepoznavanju i učešću u identifikaciji žrtava trgovine delom rezultat nerazvijenih kompetencija, ali i značajnim delom rezultat nepoštovanja pomenute Instrukcije o postupanju u zaštiti žrtava trgovine ljudima.

Kada je u pitanju rad na pružanju podrške žrtvama trgovine ljudima, centri za socijalni rad i tu nastoje da poštuju metodologiju rada, polazeći od planiranja usluge, baziranog na donošenju zaključaka o potrebama korisnika/ka. I ovde se ponovila situacija da većina ispitanika tvrdi da se individualni plan usluga ne sačinjava uvek, iako se analizom dosijea utvrđuje da se individualni planovi usluga sačinjavaju za znatan broj korisnika/ca. Navodi se da je komplikovano da se za svakog korisnika/cu sačini početni plan usluga i mera, pa tek kasnije sveobuhvatniji plan aktivnosti.

Početni plan usluga ima za cilj obezbeđivanje delovanja centra za socijalni rad, primenu potrebnih mera i usluga na samom početku rada sa korisnikom/com, kako bi se obezbedila efikasnost rada i blagovremeno izlazilo u susret utvrđenim potrebama korisnik/ce. U diskusiji oko planiranja rada sa žrtvama trgovine ljudima, bilo je vidno da stručnjaci centra imaju poteškoća u prepoznavanju potreba žrtava trgovine ljudima na koje najpre treba odgovoriti, a da potom nastaju teškoće oko definisanja načina i primene usluga i mera koje treba preduzeti. Teškoće se javljaju i u definisanju prioriteta reagovanja – često se kao prioritet prepoznaje situacija koja to nije, ili se prijave zanemaruju i reakcija izostaje znatno duže no što je to potrebno.

Posebna konfuzija nastaje oko odlučivanja o primeni mera iz domena porodično-pravne zaštite, najviše u delu primene mere starateljske zaštite i privremenog starateljstva kada su u pitanju deca žrtve trgovine ljudima. Evidentno je da u ovim situacijama centri zauzimaju najčešće dva oprečna stava, zavisno od sopstvenog iskustva i straha od propusta (strah od propusta se odnosi na nalog koji bi Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike ili Pokrajinski sekretarijat za socijalnu zaštitu mogli da upute u konkretnom slučaju ukoliko se dosije korisnice upućuje po žalbi na drugostepeni postupak). Mere se tako primenjuju nekritično i nepotrebno, što može dovesti do represivnih odluka, ili se ne preduzimaju uopšte, te se zaštita odvija bez adekvatnog okvira. U oba slučaja zaštita deteta je neefikasna, neblagovremena i bez odgovarajućih efekata po dete žrtvu trgovine ljudima. Isti je slučaj i sa odraslim korisnicama/ima sa iskustvom trgovine ljudima, kod ko-

jih takođe izostaje primena mera i zakonskih propisa. Ovo je posebno indikativno imajući u vidu da centri za socijalni rad dobro prepoznaju faktore rizika po razvoj i bezbednost dece i odraslih korisnika<sup>117</sup> i daju kvalitetan opis karakteristika ugroženih grupa korisnika.

U primeni potrebnih usluga i realizaciji aktivnosti podrške, čini se da centri za socijalni rad u lokalnoj zajednici nemaju mogućnost izbora usluga koje su primerene potrebama žrtava trgovine ljudima. Skoro u svim sredinama ispitanici izjavljuju da u lokalnoj zajednici nema nevladinih organizacija koje mogu obezbediti potrebne programe i usluge, a navode da su upoznati sa svim organizacijama koje deluju na njihovoj teritoriji. Na potpitanje da li su saradivali sa određenom organizacijom i koje su aktivnosti i usluge bile u pitanju, navodi se da je to retko, a da se podrška koju su organizacije obezbeđivale svodila uglavnom na materijalnu podršku ili pomoć u drugim sredstvima (Kragujevac), dok je retko bilo slučajeva da su žrtve trgovine ljudima, deca, mladi ili odrasli bili uključeni u druge programe podrške. Na pitanje koji su to programi podrške potrebni žrtvama trgovine ljudima, odgovori su uglavnom opšti, tipa „podrška u prevazilaženju posledica preživljene situacije”, bez dovoljno prepoznavanja individualnih specifičnosti konkretnih korisnika.

Centri za socijalni rad su suočeni sa pojavom koja je prepoznata u svim sredinama, a to je činjenica da skoro sve žrtve trgovine ljudima sa kojima su radili potiču iz izuzetno siromašnih grupa korisnika, te da je siromaštvo jedan od, po njima, najčešćih uzroka ulaska u lanac trgovine ljudima, zajedno sa svim posledicama koje ono sobom nosi (nizak obrazovni nivo i drugo). Centri za socijalni rad, u skladu sa svojim ovlašćenjima, mogu da korisnicima/ima ostvare pravo na socijalnu novčanu pomoć, koja je utvrđenog iznosa i određena zakonskim propisima, ili da obezbede trenutne novčane pomoći preko lokalne samouprave ili pomoć u naturi iz različitih izvora. Procesi obezbeđivanja ove vrste podrške često dugo traju – zbog prikupljanja dokumentacije, važećih procedura (kada je u pitanju ostvarivanje prava na socijalnu novčanu pomoć), a vrlo često su iznosi trenutnih novčanih pomoći nedovoljni za sve korisnike kojima je ova vrsta pomoći potrebna, te se iznosi trenutnih novčanih pomoći smanjuju i ne odgovaraju potrebama, ili se dugo čeka (većina

---

**117** U analizi *Centri za socijalni rad u zaštiti žrtava trgovine ljudima – mogućnosti i perspektive* navedeni su faktori rizika koje centri prepoznaju: „Kod maloletnih žrtava trgovine ljudima prisutni su sledeći problemi: bekstvo od kuće, zloupotreba droga, zloupotreba alkohola, nasilje u porodici, fizičko zlostavljanje i zanemarivanje, seksualno zlostavljanje intelektualne poteškoće, siromaštvo, nepostojanje roditeljske saradnje, vaspitna zapuštenost, duševne bolesti, emocionalno zlostavljanje i gubitak značajne osobe, sukob sa zakonom i fizičke bolesti. Procenjeni problemi punoletnih žrtava su: emocionalno zlostavljanje, socijalna izolacija i materijalna neobebeđenost, nasilje u porodici, fizičko zlostavljanje i seksualno zlostavljanje, zloupotreba droga i eksploatacija, intelektualne poteškoće, sukob sa zakonom, gubitak značajne osobe i fizičke bolesti i samozanemarivanje”. D. Čukić-Vlahović, op. cit., str. 20.

centara ima liste čekanja za trenutnu novčanu pomoć), tako da pomoć koju žrtva trgovine ljudima na kraju dobije nije ni uvremenjena, ni dovoljna. Ispitanici navode da ovakvi kapaciteti kojima raspolažu s jedne, i izrazito siromaštvo korisnica/ka sa iskustvom trgovine ljudima, s druge strane, njih čine nemoćnim da odgovore na potrebe korisnica/ka na adekvatan način. Takođe navode da je ovo često uzrok nezadovoljstva korisnika, a onda se narušava saradnički odnos korišnice/ka sa voditeljem slučaja i centrom za socijalni rad i efekti zaštite se smanjuju.

Korišćenje programa i resursa NVO ATINA i ASTRA je u skladu sa napred datim izjavama da ne poznaju dovoljno njihove programe. Najčešće se koristi Privremena kuća NVO ATINA, a navode savete i smernice koje dobijaju od ATINE i ASTRE. Centri koji su saradivali sa ovim organizacijama ističu da im je njihova podrška bila značajna i da su ove organizacije preuzele veći deo podrške i rada sa korisnikom (Niš, Vranje). Dva centra navode da im je značajno postojanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima kao ustanove u sistemu sa kojom mogu da se konsultuju (Kragujevac, Kraljevo) ili su kroz obuku upoznati sa podrškom koju mogu dobiti od Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima (Vranje).

Centri navode da je u radu sa žrtvama trgovine ljudima evidentna potreba saradnje sa drugim javnim ustanovama i organizacijama i pružaocima usluga, što u radu na konkretnom slučaju predstavlja poteškoću, imajući u vidu neregulisane odnose između institucija na lokalnom nivou, izostanak jasnih smernica i uputstava o postupanju u samom sistemu, veliki obim posla u centru i preopterećenost voditelja slučaja.

Može se zaključiti da centri za socijalni rad imaju teškoća u obezbeđivanju adekvatne podrške žrtvama trgovine ljudima u procesu njihovog oporavak i (re)integracije, što zbog nedovoljne uređenosti sistema i nesinhronizovanog postupanja različitih institucija, što zbog manjka kompetencija, što zbog nedovoljnih resursa u lokalnim zajednicama za obezbeđivanje potrebnih usluga. Informisanost centara o mogućnostima podrške, ulogama, nadležnostima različitih institucija uključujući Centar za zaštitu žrtvama trgovine ljudima i aktivnostima NVO je još uvek nedovoljna za obezbeđivanje brze i kvalitetne podrške korisnicama/cima.

Na pitanje vezano za kreiranje posebnih preventivnih programa ili učešće u nekim u od njih, odgovori su bili uglavnom negativni. U Kragujevcu je navedeno učešće Centra u programu koji je sproveden u saradnji sa policijom, a u vezi sa prinudnom na prosjačenje. Tako je policija identifikovala decu, a centar je radio sa sa porodicama, jer je ova pojava ocenjena kao „više unutarporodični problem, problem

nekompetentnosti roditelja”. U istom Centru je istaknuto da su naročito osetljivi „pripadnici ranjivih grupa koji imaju zdravstvene probleme”.

Preventivne aktivnosti nisu našle svoje mesto u odgovorima, u smislu da sam centar organizuje ili inicira preventivne aktivnosti. Pominje se saradnja sa drugim akterima, najčešće se nevladinim organizacijama (tako je u Kraljevu, pre par godina, rađeno s mladim Romkinjama, a sproveden je i program „Buntovnici s razlogom” u cilju prevencije asocijalnog ponašanja kod dece iz disfunkcionalnih porodica). Preventivna aktivnost se uglavnom iscrpljuje u individualnom radu sa korisnicima u riziku, savetovanju mladih osoba (ili članova porodice), informisanju, upućivanju na rizike, praćenju dece na porodičnom smeštaju. U Vranju je rečeno da za prevenciju u širem smislu ne postoje kapaciteti.

Predstavnici centara za socijalni rad su članovi svih tela u lokalnoj zajednici koja imaju za cilj unapređenje socijalne zaštite u njihovoj sredini, a učešće je uglavnom diskontinuirano. Na pitanje da li su upoznati sa nalogom Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike o formiranju lokalnih timova za zaštitu dece od zanemarivanja i zlostavljanja, čiji je nosilac aktivnosti centar za socijalni rad, odgovori su raznovrsni – od potpune informisanosti (Kragujevac i Kraljevo), do delimičnog ili potpunog izostanka informacija.

Najčešće su kao pripadnici ranjivih grupa sa kojima se radi po određenim pravilima/protokolu o postupanju navođene žrtve nasilja u porodici, naročito deca. Imajući u vidu koliko je mehanizama razvijeno u vezi sa zaštitom žrtava nasilja u porodici, ne čudi što se većina ispitanika pozivala na postojeća uputstva, odnosno protokole koji im olakšavaju rad. Takođe, često je isticana sličnost ovih kategorija žrtava (nasilja u porodici i trgovine ljudima), pa je isticano i to da se i na njih može primeniti protokol za zaštitu od nasilja u porodici, odnosno od zlostavljanja i zanemarivanja kada su deca u pitanju (u Kragujevcu je naročito hvaljen interni protokol o zaštiti žrtava u slučajevima nasilja u partnerskim odnosima). Slično je bilo i u Vranju:

**Kad imamo zlostavljanje i zanemarivanje, imamo drugačiji pristup. To je tako od kad imamo Opšti protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja i posebne protokole. (Kragujevac)**

Na postavljeno pitanje da li se angažuju u podnošenju tužbi za određivanje mera zaštite od nasilja u porodici, odgovori su bili negativni, što je podatak koji su izno-

sila i sva dosadašnja istraživanja koja su se bavila ovom problematikom,<sup>118</sup> a koji bi mogao da otvori pitanje adekvatnosti i/ ili inertnosti pravne službe. Ovo je posebno indikativno s obzirom na to da su „evidentirane žrtve trgovine u velikom broju slučajeva osobe koje su bile na evidenciji centara za socijalni rad (44,5%) zbog: zanemarivanja i zlostavljanja u porodici, asocijalnog ponašanja, nasilja u porodici, materijalne neobebeđenosti, poveravanja u razvodu braka, izdvajanje deteta iz porodice i smeštaj u hraniteljsku porodicu, lišavanje roditeljskog prava, stavljanje pod starateljstvo i smeštaj u ustanovu socijalne zaštite. Ovim činjenicama centri za socijalni rad moraju posvetiti dužnu pažnju, u smislu preduzimanja preventivnih aktivnosti iz svoje nadležnosti u oblasti trgovine ljudima”.<sup>119</sup> I nakon perioda od dve godine, prema ispitanom uzorku kojim je obuhvaćen deo centara iz prethodne analize, nije došlo do značajnijih pomaka u preventivnom reagovanju centara, što ostavlja visok rizik od ulaska poznatih korisnika centara za socijalni rad u eksploataciju radi trgovine ljudima.

Može se zaključiti da u radu sa rizičnim grupama izostaju preventivne aktivnosti, takođe i primena odgovarajućih mera i aktivnosti na nivou konkretnih korisnika/ ca koji pripadaju ovim grupama, mada se ove grupe dobro prepoznaju kao rizične za iskorišćavanje u cilju trgovine ljudima.

Kao faktori koji otežavaju rad zaposlenih navodeni su: nedovoljno poznavanje efekata iskustva trgovine ljudima na ponašanje i psihičko stanje žrtve, nedovoljno znanja o mehanizmu zaštite, (pre)opterećenost drugim poslovima, nemotivisanost, nedostatak stimulacije (kao primer je navedena nagrada za dežurstva koja je ocenjena kao simbolična i ponižavajuća) i manjak ljudi. Takođe se navodi nedovoljna informisanost u ovoj oblasti, kako o aktuelnim dešavanjima, tako i o postojećim programima i aktivnostima drugih aktera, posebno NVO i Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, nedostatak smernica i uputstava (interesantno je da su samo dva centra za socijalni rad navela da postoje smernice nadležnog Ministarstva iz 2007. godine). Neki ispitanici su, prema sopstvenom iskustvu, navodili da je najveći problem – problem smeštaja, rad sa korisnicima sa višestrukim problemima, naročito

**118** T. Ignjatović, *Posledice koje ima nasilje prema ženama u partnerskom odnosu na decu i odgovor javnih službi na ovaj problem*, Autonomni ženski centar, Beograd, 2013., str. 17–19; D. Vlahović, *Centar za socijalni rad u zaštiti žrtava trgovine ljudima – mogućnosti i perspektive*, Beograd, 2011; V. Jovanović, *Usluge centara za socijalni rad za zaštitu žrtava nasilja u porodici, seksualnog i rodno zasnovanog nasilja*, materijal prezentovan na konferenciji Uprave za rodnu ravnopravnost Ministarstva rada i socijalne politike „Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja” koja je održana 27. aprila 2010. godine u Beogradu; N. Petrušić, S. Konstantinović – Vilić, *Porodičnopravna zaštita od nasilja u porodici u praksi sudova u Beogradu*, Autonomni ženski centar i Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju, Beograd, 2006.

**119** D. Čukić-Vlahović, op. cit., str. 29.



sa zavisnicima (Kraljevo). U svim centrima je naveden kao problem nedostupnost potrebnih obuka i adekvatne podrške od strane nadležnih ustanova, a govori se i o saradnji na lokalnu kao jednom od otežavajućih faktora za kvalitetni rad centra, posebno u delu aranžiranja usluga za korisnika u zajednici.

### Saradnja sa drugim akterima

Po kvalitetu saradnje na prvom mestu je policija, dok je najlošija sa pravosuđem (naročito u smislu da centri ne dobijaju povratne informacije o ishodu postupka). Eventualno, dolaze do informacija ako ih zatraže. Naročito je (u Kragujevcu) istaknut problem sa određivanjem privremenih mera, odnosno sa kratkim rokovima koje sud nalaže, a koje Centar ne može da ispoštuje, odnosno ne može kvalitetno da uradi svoj posao, jer „koji postupak može da se obavi za dva dana”. U Kraljevu je prigovoreno tužilaštvu to što nije osetljivo (ne prepoznaje) psihološko i emocionalno nasilje, pa odbacuje prijave u kojima nije opisano fizičko nasilje i mučenje.

Policiji se prigovara prevelika tolerancija na romske običaje („oni su naklonjeniji običajnom pravu Roma” – Kragujevac) što je od uticaja na rad sa osetljivim grupama, u koju romske porodice, naročito deca, spadaju. Tako je u jednom slučaju, zbog takvog odnosa policije prema romskih običajima ranog stupanja u „brak”, odnosno sklapanja „brakova” pod prinudom, suviše kasno dobijena informacija o devojčici koja se „udala” sa 14 godina i ubrzo zatrudnela”, a ne reaguje se ni kada je u pitanju prosjačenje dece.

Prigovara se policiji i zbog ulaganja napora da bi se obezbedila asistencija policije tokom noći, što može govoriti o povećanom riziku za realizaciju neodložnih intervencija. Stiče se utisak da sami centri za socijalni rad nemaju jasna saznanja o načinima na koje se obezbeđuje asistencija policije u određenim situacijama. Centar za socijalni rad u Novom Sadu ističe dobru saradnju sa policijom, uzajamno poznavanje procedura i načina postupanja i navode povećanu efikasnost intervenisanja, posebno kod prosjačenja dece. Oni navode dobro planiranje i razmenu informacija sa policijom kao model uspešne saradnje.

Nije dobro ocenjena ni saradnja sa zdravstvenim sistemom niti obrazovnim. U zdravstvu je problem nepostojanje procedura i to „što je sve na nivou dobre volje i ličnih kontakata” (Kraljevo), dok o lošoj saradnji sa obrazovnim sistemom najbolje govore slučajevi iz Vranja (o kojima će biti reči kasnije). Nema saradnje sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, iako se problem (pre)kvalifikacije korisnica i njihovog zapošljavanja prepoznaje kao veoma važan.

Saradnja sa Centrom za zaštitu žrtava/Službom za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima je ocenjena kao dobra, s tim što je u jednom slučaju (Kragujevac) istaknut problem teškoće da se dođe čak i do tačnog telefona Centra/Službe.

Kada je u pitanju saradnja sa nevladinim organizacijama, razlikuju se odgovori od grada do grada. Najčešće se navodi da u gradu nema organizacija koje se bave žrtvama trgovine ljudima, pa kada se i govori o saradnji, onda je to saradnja sa nevladinim organizacijama iz Beograda (mada je na fokus-grupi u Kragujevcu iznet podatak o neobaveštenosti o uslugama beogradskih nevladinih organizacija). U Novom Sadu se saradnja sa organizacijama ocenjuje kao dobra i korisna.

Saradnja sa nevladinim organizacijama (najčešće onim koje se bave zaštitom žena – žrtava nasilja) se ocenjuje kao dobra i korisna. U Kragujevcu je istaknuta dobra saradnja sa Kancelarijom za romska pitanja. U Nišu je istaknuto da postoje primeri dobre saradnje, ali da postoji problem održivosti, jer se radi o projektnim aktivnostima koje su obično vremenski ograničene. Kao primer dobre prakse navedena je saradnja sa nevladinom organizacijom koja je imala mobilni tim koji je izlazio na teren i popodne. „Ali kada je projekat bio završen i to je bilo gotovo.” U Vranju je rečeno da se od nevladinog sektora može očekivati i dobiti veća podrška nego od sistema. „Oni su više u kontaktu sa žrtvama, praktični su, mnogo znaju, a mogu da obezbede i finansijsku podršku.” Centri za socijalne rad smatraju i da ta saradnja mora biti formalno uređena. Samo je u Kraljevu pomenuta saradnja sa Crvenim krstom, kao dobra.

Nekada je problematična saradnja i sa drugim centrima. Problemi mogu nastati usled različitih procena o neophodnosti zaštite korisnica/ka, ili pak iz organizacionih problema u jednom ili drugom centru za socijalni rad. Ovakve situacije mogu dovesti do ozbiljnih propusta u zaštiti korisnica/ka i nepotrebnog, neracionalnog profesionalnog i emotivnog iscrpljivanja i opterećenja odgovornih stručnjaka.

Tako je u Kraljevu naveden slučaj dve odrasle osobe za koje su imali sumnju da se radi o žrtvama trgovine ljudima (sestre, 21 i 27 godina, nedovoljno mentalno razvijene, u momentu intervencije nisu bile identifikovane kao žrtve trgovine ljudima), sa prebivalištem u Čačku. Preduzeta je hitna intervencija radi zaštite (lecarski pregled, urgentni smeštaj u hraniteljsku porodicu). U dogovorima sa mesno nadležnim centrom za socijalni rad oko preuzimanja dalje nadležnosti i zaštite žrtava, nadležni centar nije prepoznao potrebu zaštite, pre svega obezbeđenja bezbednosti korisnica:

**Kolege nisu shvatile ozbiljnost situacije. Hteli su da ih samo odvezemo u njihova sela, ali mi smo insistirali na tome da ih oni preuzmu.**

Nakon konsultacija sa Službom za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima tokom postupka, korisnice su od strane centra u Kraljevu smeštene u prihvatilište u Čačku, kako bi se osigurala bezbednost i adekvatna podrška korisnicama tokom identifikacije.

### **Predlozi za unapređenje rada u zaštiti žrtava i grupa u riziku**

Ispitanici su imali priliku da daju svoje predloge o tome šta bi im pomoglo u radu, kako bi unapredili svoje postupanje, odnosno obezbedili bolju zaštitu žrtava trgovine ljudima i grupa u riziku. Predlozi su se najčešće zasnivali na iskustvu u radu sa žrtvama trgovine ljudima i uočenim nedostacima, vezanim uglavnom za postojeći sistem zaštite, dakle okolnosti objektivnog karaktera. Kada su u pitanju okolnosti subjektivnog karaktera, to je najčešće bilo nedovoljno iskustvo, odnosno znanje koje bi omogućilo blagovremeno prepoznavanje žrtve ili rizika od viktimizacije trgovinom ljudima, što se opet dovodilo u vezu sa propustima nadležnih da obezbede potrebne informacije. U upadljivoj su nesrazmeri dve grupe predloga, oni koji se tiču profesionalnih kompetencija i resursa samog centra, a najčešće se odnose na (ne)informisanost i (ne)obučenosť i daleko su brojniji u odnosu na one koji se tiču usluga za žrtve.

### **Predlozi vezani za informisanost i obučenosť:**

**Korisni bi bili lifleti ili periodične publikacije o uslugama za žrtve. Vodiči sa telefonima službi, ažuriranim. (Kragujevac)**

**Bilo bi jako korisno da se obaveštavamo o promenama, da uvek znamo s kojim resursima raspolazemo. (Kragujevac)**

**Bilo bi dobro da imamo smernice za rad, da nam Ministarstvo pošalje. (Niš)**

**To je specifična kategorija žrtava, treba razviti nove pristupe i načine... Dobar primer je nasilje u porodici, jer je tu kroz obuke dosta postignuto. (Niš)**

**Trebaju nam konkretne, jasne smernice za rad. (Vranje)**

**Da bismo bolje radili, potrebne su nam edukacije, jasne instrukcije. Potrebno je da se i više javno govori o tome, kao o nasilju u porodici. (Vranje)**

**Lista indikatora bi nam mnogo značila. (Kraljevo)**

**Predlozi vezani za problem obezbeđivanja usluga zaštite žrtava:**

**Prihvatište za mlade osobe je neophodno. (Kragujevac)**

**Važno je obezbediti pravno zastupanje, npr. od strane nevladinih organizacija, a mi možemo i sami da ponudimo psihološko osnaživanje, odnosno naši psiholozi. (Kragujevac)**

**Problem je sa hitnim pregledima. Žrtve nasilja se vode pod šifrom hitno stanje. Potrebno je da interna šifra na uputu obezbedi hitan prijem. (Kragujevac)**

**Treba rešiti problem smeštaja. Veliki su i problemi sa zavisnicima. (Kraljevo)**

**Svesni smo da je uloga centra za socijalni rad velika, mi moramo da radimo resocijalizaciju žrtava, ali nama manjkaju ljudi, mi nemamo dovoljno ljudi. (Niš)**

**Nemamo ugovor sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, a njima treba zaposlenje. Mada je većina nekvalifikovana. (Kraljevo)**

**Žrtve trgovine ljudima  
o radu centara za socijalni rad**

Ispitano je devet korisnica koje su bile dostupne u trenutku sprovođenja intervjua od čega je tri korisnice sa teritorije posmatranih centara za socijalni rad (reč je o korisnicama koje su bili dostupne, a voljne da učestvuju u istraživanju, sa evidencije Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima). U tekstu koji sledi biće navedena izmišljena imena korisnica, radi zaštite njihovog identiteta, kao i osnovni podaci o njima (uzrast, vrsta eksploatacije, obrazovni status). Razgovarano je sa četiri maloletne korisnice (uzrasta 16–17 godina) i pet punoletnih (19–30 godina). Razgovori sa maloletnim korisnicama su obavljani prema etičkim standardima koji se prime-

njuju u ovim slučajevima.<sup>120</sup> Četiri punoletne korisnice bile su uzrasta koji je bliži granici punoletstva (19–22 godina), što dosta govori i o njihovom psihofizičkom razvoju („mlađa punoletna lica”) i potrebama s njim u vezi. Jedna osoba je bila stara 30 godina.

### Zadovoljstvo korisnica uslugama centara za socijalni rad

Prvo i osnovno pitanje iz intervjua sa korisnicama odnosilo se na zadovoljstvo korisnica radom centra za socijalni rad, tačnije pruženim uslugama i odgovorom na njihove potrebe. Samo dve korisnice su dale afirmativne odgovore na ovo pitanje. Odgovori su bili kratki, bez posebnog obrazlaganja zadovoljstva ili usluga koje su bile pružene, pa su obično postavljana dodatna pitanja kako bi se dobio potpuniji odgovor (u vezi sa uslugama koje su tražene/pružene). Nijedna korisnica nije imala šta da doda svom odgovoru, odnosno da predloži kako bi se rad centra mogao unaprediti.

**Zadovoljna sam, uvek su mi izlazili u susret, sve su mi pomogli, i oko papira i oko novčane pomoći. Nemam više šta da dodam. (Milena, 19 godina, seksualno eksploatisana kao maloletna)**

**Veoma zadovoljna, sve su ispoštovali, nemam primedbi i nemam šta da dodam. (Katarina, 30 godina, radno i seksualno eksploatisana)**

Jedna korisnica nije mogla da opiše svoje (ne)zadovoljstvo, jer nije imala dublji odnos sa nadležnim centrom (iz grada koji je ušao u istraživački uzorak). Ona kaže: „Ja sam bila sa njima (zaposlenima u NVO ATINA) u centru, ali nikakvu pomoć nisam dobila. Oni me znaju, ali me nikada nisu zvali. Dobila sam samo od ATINE šta god treba. (Bojana, 17 godina, žrtva prinudne udaje)

Ostale korisnice su o svom nezadovoljstvu veoma iscrpno izlagale, razočarane, ogorčene i ljute. Najčešće su se žalile na nepružanje novčane pomoći, koja se pokazala i kao najpotrebnija, naročito korisnicama sa decom. Ponavljali su se odgovori koji su isticali neispunjena obećanja u vezi sa pomoći, bilo da je pomoć obećana, a nije data ili se kasnilo sa realizacijom usluge koja je obećana.

---

<sup>120</sup> Više u: Galonja, A., Morača, T., Avramović, M., Diegoli, T., *Deca u pokretu – Položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji*, NVO Atina, 2013., str. 25–27.

**Nisu mi pomogli, iako su obećali. Ništa mi nisu uplatili, samo su me zavlačili. Ništa nisam zadovoljna. (Silvija, 20 godina, seksualno eksploatisana)**

**Nisam zadovoljna, centar za socijalni rad mi ništa nije pružio. Obećavali su mnogo šta... I novac i sređivanje dokumenata, hranu, mnogo šta... (Ivana, 17 godina, seksualno eksploatisana)**

**Ne primam pomoć, ništa mi nisu dali... ali ću da se prijavim u A., tamo su mi sve obećali, samo da dođem i da se prijavim... Najbitniji mi je novac, ja primam samo 3000 dinara dodatka za dete, da bar imam još deset bilo bi mi dosta. Ovako, nemam para ni za prijavu u A. Bar to da su mi dali, da odem, da se prijavim tamo, valjda će tamo biti bolje. (Vukica, 21 godina, radno i seksualno eksploatisana)**

**Nisam zadovoljna, oni meni ne žele da pomognu, samo oko lične karte, ali i to tek kad su zvale ove žene iz nevladine organizacije... Kad sam izašla iz zatvora, rekli su mi da ja nemam pravo na pomoć, da moraju da daju mojoj deci, a ona su prijavljena na moju majku... Meni treba ona kamp kućica što se deli onima koji nemaju gde da žive... To sam im tražila, a oni rekli da nemam pravo ni na to. Rekli su da ništa ne mogu da mi pomognu... I da im se više ne obraćam. (Lenka, 22 godina, seksualno eksploatisana)**

**Strašno sam nezadovoljna. Nikad nisu došli u tu hraniteljsku porodicu da me obiđu... Samo su me izbacili... (Milica, 17 godina, tri puta prinudno udavana od strane roditelja)**

**Oni mi ne daju pomoć, a ja znam da imam pravo. A trebaju mi pare za školu. Sve govore „videćemo, videćemo”. U Beogradu sam imala pomoć, a ovde ne. (Tamara, 16 godina, seksualno eksploatisana).**

U tri slučaja, korisnice su naglasile da je očekivana pomoć dobijena, ali ne od centra za socijalni rad, već od nevladinih organizacija čiji su rad i pohvalile.

## Zadovoljstvo korisnica odnosom sa zaposlenima u centrima za socijalni rad

Kada je u pitanju odnos zaposlenih (najčešće voditelja slučaja) prema korisnicama, situacija je nešto drugačija. Osim dva odgovora koja su u potpunosti izražavala zadovoljstvo (i radom centra i komunikacijom sa zaposlenima), odgovori se dele na dve grupe: one koji izražavaju zadovoljstvo odnosom sa zaposlenima (u potpunosti ili delimično) i one koji izražavaju potpuno nezadovoljstvo i ogorčenost odnosom zaposlenih prema korisnicama. Korisnice su razgovor na ovu temu doživele kao priliku da se požale i iskažu svoju ogorčenost, te su vrlo iscrpno govorile o svom nezadovoljstvu. Često su korisnice poredile zaposlene iz centra za socijalni rad sa nekim drugim osobama sa kojima su bile u kontaktu, ocenjujući odnos ovih drugih kao dobar i poželjan.

Istovremeno su korisnice najčešće sa ovim pitanjem u vezi imale predloge kako da se unapredi rad centara za socijalni rad ili pak poruke za centar (na kraju su pitane da li imaju nešto da poruče centru sa kojim su bile u kontaktu). Čini se da im lakše pada izostanak pomoći od nekorektnog odnosa prema njima.

**Nisu bili korektni prema meni. Drsko su se ponašali... Ne znam, možda ta žena nije kriva, nisu to njene pare, ko zna koliko ima ovakvih slučajeva, pa to mora da se raspoređi... ali nije morala bar tako drsko da se ponaša prema meni. (Ivana)**

**Jeste da nisam dobila pomoć, ali ona (voditeljka slučaja) se mnogo trudila oko mene. Uvek se javi kad je pozovem, hoće da mi pomogne, vozila me je svojim autom... Nemam zamerke, sve je više na prijateljskoj bazi i to mi se sviđa. Ona mi je čak i najbolji prijatelj. (Tamara)**

**Odvratno su se ponašali prema meni tamo u X... Kad sam otišla tamo, rekli mi da se vratim odakle sam došla... A tamo odakle sam došla su mi rekli da idem u X, da se tu porodim, da ću dobiti više para od opštine, što nije bilo tačno. Kad sam im rekla da sam sama s detetom, da on neće da ga prizna, oni su se baš odvratno ponašali. Rekli su: „Što si pravila dete s njim kad ne znaš šta ćeš sad. Tuži muža.” A ja znam da oni pomažu i one žene koje imaju muževe, a ja sam sama sa detetom, a kad sam im to rekla, oni su rekli: „Ko ti je kriv.” (Vukica)**

Bili su neljubazni. Kad sam im rekla da nemam para, da nemam gde da živim, da mogu da živim samo na ulici, rekli su: „To je tvoj problem”. Samo su jednom bili ljubazni prema meni, kad sam izašla iz zatvora i kada je M. bio sa mnom (zaposleni u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima). Onda su bili ljubazni, dok je on bio tu, inače nisu. A jednom mi je falilo 1000 dinara za ličnu kartu, a oni nisu hteli da mi daju, tražili da dođe moja majka. Rekli su joj: „Ako ne napravi ličnu kartu ovaj put, da je ne vidimo više.” A meni su rekli da im se više ne obraćam. (Lenka)

Šta god ja treba da pričam, ona ne sluša... Samo me hvata na brzinu. Kako je dobra U. iz Niša (zaposlena u Centru za porodični smeštaj i usvojenje), kako je ona bila dobra prema meni, sa njom sam otvoreno pričala i ona me je uvek slušala i davala dobre savete. A ova druga (voditeljka slučaja)... Molila sam da mi uradi knjižicu, da idem kod lekara, a ona mi je samo govorila „sad ću, sad ću” i ništa. Baš je briga za mene. Nije me ni telefonom pozvala, samo je htela da prebaci brigu na drugog. A jednom sam trebala da ostanem u hraniteljskoj porodici jedno veče, a oni valjda nisu mogli da me prime, pa je ona (voditeljka slučaja) pretila toj ženi, svašta joj je rekla... Pa, šta je to!? Je l ona neka sila, je l ona najjača!? Kad sam jednom plakala, ona mi rekla: „Poslaću te tamo gde su ljudi.” I kako je moglo da je bude baš briga što je u toj porodici momak od 22 godine, a ona zna da ja imam 17 i da se plašim, a on mora da prolazi kroz moju sobu. Ona u stvari ništa ne zna o meni, a kao pomaže mi. Zato neću ni sa kim takvim da pričam. Dovoljno mi je što pričam sa M. (Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima) i U. (Centar za porodični smeštaj i usvojenje), oni su fini prema meni i daju dobre savete. (Milica)

### Dodatni komentari i predlozi korisnica

Dodatni komentari i predlozi korisnica tiču se najčešće nezadovoljstva odnosom zaposlenih sa kojima su bile u kontaktu i želje da se on promeni.

**Volela bih da im poručim da kad kažu nešto, tako to i da bude... ne samo da obećavaju bez veze. (Silvija)**

**Oni bi trebalo da poprave taj odnos prema nama, klijentima. Da ne budu drski i bezobrazni. Može i lepo da se kaže. (Ivana)**



**Takvima kao što je ona (voditeljka slučaja) treba da da otkaz. Ja da sam njen šef, ja bih je najurila. (Milica)**

### **Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima u lokalnim zajednicama – ključni izazovi**

Ispitanici fokus-grupnih intervjua iz sedam gradova uključenih u projekat su naglasili neosporne pomake do kojih je došlo u ovoj oblasti u proteklih nekoliko godina – pre svega, u razumevanju ovog krivičnog dela, njegovog sankcionisanja, boljeg razumevanja uloge različitih sistema, svesti o potrebama i pravima žrtve. Međutim, učestalije prepoznavanje trgovine je otkrilo i mnoge sistemске propuste i nedostatke i to u svim aspektima odgovora na trgovinu – detekciji, identifikaciji, obezbeđivanju smeštaja, medicinske pomoći, pravne pomoći, pripreme za svedočenje, daljeg socijalnog uključivanja.

Uvidi aktera iz različitih sistema iz Kraljeva, Kragujevca, Niša, Vranja, Novog Sada, Subotice i Sremske Mitrovice svedoče o nekoliko osnovnih izazova sa kojima se suočavaju. S obzirom na opseg ovog istraživanja, prevashodni fokus biće na onim ključnim izazovima koji se odnose na lokalni nivo i aktere koji deluju na nivou lokalne samouprave:

- neprepoznavanje i nereagovanje na slučajeve trgovine
- nedovoljno jasne procedure i nedostatak formalizovane saradnje
- nedostatak održivih sistemskih rešenja, pogotovo za smeštaj i zaštitu žrtava.

### **Neprepoznavanje i nereagovanje na slučajeve trgovine**

Uprkos većoj senzibilisanosti predstavnika određenih sistema, neprepoznavanje i nereagovanje na trgovinu ljudima je i dalje često bilo izdvajano kao veliki izazov od strane učesnika fokus grupa. Ovo korespondira sa različitim nalazima za nacionalni nivo o nedostacima u ranom prepoznavanju, detekciji i identifikaciji.<sup>121</sup>

Na fokus grupama je prevashodno istican nizak kapacitet za detekciju i prepoznavanje rizika od ovog krivičnog dela u sistemu socijalne zaštite i obrazovnom sistemu. Zbog činjenice da je osnovno obrazovanje obavezno, predstavnici drugih sistema su smatrali da su škole najpogodnija prva instanca koja treba da primeti i ade-

<sup>121</sup> Na primer, nacrt nove nacionalne strategije, izveštaji Stejt Departmenta.

kvatno reaguje na izostanak deteta iz škole, koji može biti i prvi znak upozorenja. Reagovanje na rizike od trgovine ljudima je usko povezano sa prevencijom i zaštitom dece od nasilja. Postupanje u ovoj oblasti regulisano je još 2005. godine usvajanjem Opšteg protokola, a posebno za oblast obrazovanja donošenjem Posebnog protokola 2007. godine. Protokolom su definisane aktivnosti prevencije i intervencije i postupanje u slučaju različitih vidova nasilja, tj. sumnji na nasilje, uključujući i onaj vid koji može biti najpovezaniji sa trgovinom – nasilje nad decom od strane odrasle osobe koja nije zaposlena u ustanovi. U tom slučaju se ili upućuje neodložna prijava policiji ili se slučaj prijavljuje nadležnom centru za socijalni rad. Ipak, ne postoje primeri slučajeva trgovine ljudima u kojima je obrazovna institucija ta koja je uputila prijavu o sumnji na trgovinu ljudima.

Stav predstavnika ostalih sistema iz gradova uključenih u projekat, da je sistem obrazovanja nedovoljno adekvatan u kontekstu suzbijanja trgovine ljudima, treba posmatrati i u svetlu činjenice da u Srbiji generalno međusektorska saradnja, kao osnov za funkcionisanje protokola, a i dalje nije na zadovoljavajućem nivou, što naravno ukazuje i na to da su i dalje nedovoljno razvijeni kapaciteti, informisanost i senzibilisanost unutar svakog pojedinačnog sistema. Slično socijalnoj zaštiti i zdravstvu, sektor obrazovanja ima ograničene kapacitete za proaktivno delovanje orijentisano ka pojedincu, a temeljne reforme treba između ostalog da rezultuju i pristupom baziranim na pravima (uključujući i pravo na sigurnost).

Što se tiče sistema socijalne zaštite, njegova uloga u prepoznavanju i blagovremenom reagovanju na trgovinu i dalje nije ocenjena kao adekvatna. Podsećanja radi, centri imaju jasno definisanu obavezu kada je zaštita žrtava trgovine u pitanju – po Zakonu o socijalnoj zaštiti, odrasla osoba je korisnik socijalne zaštite, između ostalog u sledećim slučajevima:

- ako postoji opasnost da će postati ili ako već jeste žrtve samozanemarivanja, zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici
- ako se suočava sa teškoćama zbog poremećenih odnosa u porodici, zavisnosti od alkohola, droga i drugih opojnih sredstava, ili, zbog drugih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja i drugih uzroka
- ako je žrtva trgovine ljudima
- ako je strani državljanin ili lice bez državljanstva sa potrebom za socijalnom zaštitom.

Imajući u vidu manjkavosti u vođenju evidencije i nedostatke kapaciteta centara da ponude celovit pristup zaštiti žrtava o kojima je bilo reči, a s obzirom na višestrukost ugroženosti žrtava trgovine ljudima, verovatno je da se žrtve i potencijal-

ne žrtve nalaze na evidenciji centara među drugim korisničkim grupama, kao osobe koje su zanemarene ili su u riziku od zanemarivanja žrtve nasilja, osobe sa problemima u ponašanju, osobe sa poremećenim porodičnim odnosima i socio-materijalno ugrožene osobe. Ovo dalje znači da je moguće da centri za žrtve primenjuju neadekvatne ili nedovoljno specijalizovane mere, koje u najboljem slučaju mogu da saniraju posledice, a ne i da pruže zaokruženu zaštitu niti da deluje na uzroke ukoliko nisu kombinovane sa drugim adekvatnim merama. Razlozi za neprepoznavanje i neadekvatan dalji rad sa potencijalnim žrtava su višestruki, a izvesno je da su nedovoljno poznavanje problematike trgovine ljudima i uzroka ove pojave među njima.

Na nedostatak senzibilisanosti i znanja je svakako moguće uticati radom sa zaposlenima u centrima za socijalni rad i učesnici fokus grupa su naglasili da postoji napredak na polju opšte informisanosti o trgovini i prepoznavanju potencijalnih žrtava u poslednjih nekoliko godina. Svakako da je kapacitet sektora socijalne zaštite trebalo da bude unapređen poboljšanjima u normativnoj sferi (Instrukcija o načinu rada centra za socijalni rad u zaštiti žrtava trgovine 2009, Zakon o socijalnoj zaštiti 2011, standardi usluga socijalne zaštite iz 2013. godine), kao i građenjem kapaciteta u drugim oblastima (pre svega u oblasti borbe protiv nasilja), kao i obukama koje su zaposleni prolazili. Međutim, procena je da kapaciteti unutar sistema socijalne zaštite za reagovanje, rano prepoznavanje i detekciju žrtava trgovine još uvek nisu na zadovoljavajućem nivou. Zvanični podaci na republičkom nivou čak govore o opadanju intenziteta rada na prepoznavanju i proaktivnom pristupu – kao što je prikazano u prethodnom delu – broj evidentiranih žrtava u centrima se nakon porasta u periodu 2006–2009, naglo smanjuje, da bi 2011. godine pao ispod nivoa od 2006. godine.<sup>122</sup>

Ilustrativno je poređenje sa reagovanjem sistema socijalne zaštite na problem nasilja (naravno, imajući u vidu i razlike u kompleksnosti zahtevanog odgovora na trgovinu i nasilje) – godišnji broj evidentiranih žrtava kontinuirano raste – od 2006. do 2011. (prve godine primene Porodičnog zakona) je broj evidentiranih žrtava nasilja porastao za skoro dva i po puta.

Opadanje broja evidentiranih žrtava trgovine u centrima za socijalni rad na nacionalnom nivou, čak i pod pretpostavkom da centri kontaktiraju Službu a ne beleže slučaj u svojoj evidenciji, odgovara zapažanjima učesnika fokus grupa da kapaciteti u sferi prepoznavanja slučajeva trgovine ljudima i dalje nisu dovoljno stabilni i razvijeni, odnosno, da se ne unapređuju, iako se fenomen konstantno menja.

---

<sup>122</sup> *Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2011*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2012. god, str. 64.

Pored nedostatka znanja i kapaciteta, na nedostatak proaktivnog pristupa u detekciji i reagovanju na trgovinu i rizike od trgovine utiču i uvrežena shvatanja i predrasude prema određenim ranjivim grupama. Na fokus-grupnim intervjuima je tako spominjano često nereagovanje na rasprostranjeno prosjačenje romske dece. Ozbiljnost situacije se relativizuje pozivanjem na tradicionalne kulturne obrasce, dok sa druge strane stoji neadekvatno reagovanje svođenjem i sankcionisanjem prosjačenja kao pojave koja ruži izgled grada. Prosjačenje naravno prati i izostanak dece iz škole, na koje zaposleni u obrazovnom sistemu ne reaguju, opet pripisujući dečiji rad tradicionalnom kulturnom obrascu i ne dovodeći to u vezu sa prinudom na prošnju, tj. trgovinom ljudima. Slično tome se i tradicionalna „prodaja neveste” opravdava i normalizuje od strane nadležnih pozivanjem na običajno pravo. Neki od naših sagovornika iz civilnog sektora su napomenuli da čak i nakon njihovih poruka romskoj zajednici da su prinuda na prosjačenje i prinudni brak oblici krivičnog dela, sledi nereagovanje policije, obrazovnog sistema i centara za socijalni rad. Ove prakse svakako štete i unazađuju napore romskih organizacija koje u zajednicama rade upravo na menjanju tradicionalnih obrazaca ponašanja, rodni uloga i odnosa prema deci. Ovo je zabrinjavajuće imajući u vidu da je adekvatno rano prepoznavanje rizika i praksi bliskih trgovini preduslov za zaštitu potencijalnih žrtava za koji je odgovoran i lokalni nivo vlasti i sistema socijalne zaštite.

**Dešava se da se delo ne prepozna kao trgovina ljudima, već kao zlostavljanje u porodici, ili čak ne ni kao neko krivično delo nego im se pružaju neke druge vrste pomoći, npr. hrana, a niko ne ulazi dublje, niti članovi porodice pričaju šta se dešava, jer često roditelji vrše krivično delo prema svojoj deci. Mora ozbiljnije da se radi u centru za socijalni rad sa takvim porodicama.**

**Dešava se da te informacije i ima centar za socijalni rad, ali ne koordinira s policijom i tužiocem – oni to ne znaju, a dešava se godinama. Tek kad se desi neko krivično delo dođe do akcije (npr. silovanje, pucnjava). Tek onda se prijavi, a do tada su svi ćutali. Žrtva takođe ćuti jer ona ni ne zna da je žrtva – ona je navikla tako da živi.**

**Prinudni brakovi ne prolaze dobro na sudu, jer se okarakterišu kao deo običajnog prava.**

**Zakazuje obrazovni sistem. Ako je obavezno osnovno obrazovanje, kako se može desiti da dete upisano u školu izostane nekoliko meseci, da niko**

**nije obavješten, a umesto u školi, bude na ulici i prosi. Onda se pitamo kako to da svaka sledeća generacija prosi.**

**Ono što nikako ne može da krene je zloupotreba dece za prosjačenje i ja tu uvek dolazim u konflikt sa predstavnicima policije, ne može policajac stajati pored žene sa malom bebom i da ne preduzme ništa. Ako ja u romskoj mahali radim edukaciju da je to krivično delo, da je to zloupotreba dece, to mora da se evidentira tako što će počinitelj snositi sankcije.**

**Škola ne prijavi prosvetnoj inspekciji da se dete ne pojavljuje u školi. Kada se prijavi centru za socijalni rad ili tužilaštvu, oni ne reaguju i tako se dete izgubi iz sistema...**

### **Nedovoljno jasne procedure i nedostatak formalizovane saradnje**

Istovremeno sa značajem i vidljivošću koju je tema trgovine dobijala, otkrivanjem prvih slučajeva i javljanjem potrebe za zaštitom žrtava, postajali su očigledni i ozbiljni sistemski nedostaci u odgovoru na trgovinu. Predstavnici gotovo svih sistema u sedam gradova uključenih u projekat, a pogotovo centara za socijalni rad i policije, su navodili slučajeve u kojima nisu bile jasne nadležnosti i u kojima nisu imali kome da se obrate za pomoć i uputstva. Ovo se odnosi kako na lokalni nivo i horizontalnu koordinaciju različitih sektora unutar jednog grada, ali i na komunikaciju i saradnju sa drugim sektorima u drugim gradovima i Službom za koordinaciju zaštite žrtava.

Učesnici fokus grupa su navodili primere situacija u kojima je izgledalo kao da ne mogu da se utvrde nadležnosti, tj. da nije jasan sled koraka i odgovornosti, što je posebno problematično kada nema adekvatne podrške sa nacionalnog nivoa, a ni kapaciteta za urgentni smeštaj, što je slučaj u gotovo svim gradovima, a posebno je isticano u Kraljevu, Nišu, Sremskoj Mitrovici i Subotici. Kako je policija najčešće ta koja prva dolazi u kontakt sa žrtvama trgovine i nasilja, upravo pripadnici policije u najvećoj meri imaju uvid u nedostatke kada je u pitanju hitno reagovanje i zbrinjavanje. Osim žrtava trgovine, oni su navodili da postoji problem koordinacije i urgentnog reagovanja kada su u pitanju i iregularni migranti – potencijalni tražioci azila, među kojima ima i žene i dece – policija koja najčešće sa njima prva dođe u kontakt nema sredstva i resurse koji su potrebni da se obezbedi prihvatanje, prevod, hrana, odeća, medicinska briga, itd.

Osim na lokalnom nivou, odsustvo sistemski definisanih procedura i uloga, prae-no manjkom resursa je spomenuto kao problem unutar sektora socijalne zaštite. Jedan od primera je slučaj kada su zaposleni u kraljevačkom centru za socijalni rad učestvovali u zaštiti žrtve koja se nalazila u Beogradu, ali bez podrške beogradskih ustanova iz sistema socijalne zaštite i zdravstvenog sistema, a u situaciji kada Služba nema dovoljno kapaciteta da preuzme i koordinira zbrinjavanje i rehabilitaciju. Usled odsustva umreženosti i rešenja za smeštaj i zaštitu žrtve jedino iznađeno rešenje bilo da psihološkinja iz kraljevačkog centra koji je bio organ starateljstva za potrebe zaštite i suđenja putuje u Beograd iz Kraljeva.

Sličan primer nedostatka sistemskih uhodanih rešenja je takođe slučaj žrtve koja je bila smeštena u Čačku, a za koju je kraljevački centar bio nadležan i jedna od stvari koja je u njihovoj dotadašnjoj praksi bila nepoznata je prenošenje metadona potrebnog žrtvi iz Kraljeva u Čačak, kao i osiguranje leka (izvršilac krivičnog dela je uzimao bočice metadona od žrtve).

Problem odsustva sistemske koordinacije i pretežna orijentisanost na poslove u odnosu na sektorske podele umesto na proces i na žrtvu se ogledaju i u čestom odsustvu razmene informacija između sektora. Tako na primer ne postoji formalizovan i standardizovan način praćenja žrtve nakon detekcije i identifikacije, niti informisanja o toku postupaka pred pravosudnim organima. Neki predstavnici organizacija civilnog društva su tako napomenuli da se često dešava da nakon toga što neku osobu, potencijalnu žrtvu trgovine upute na druge sisteme – socijalnu zaštitu, policiju i druge, ne dobijaju nikakve povratne informacije. Ovo naravno procenjuju kao lošu praksu i nekorisćenje postojećih resursa u zajednici, s obzirom na pomoć koju oni mogu da pruže kontaktima i poznavanjem specifične problematike i situacije ranjivih grupa. Kao jedan uspešan primer je navedeno sprečavanje prinudnog maloletničkog braka – vraćanje romske devojčice sa granice zahvaljujući dvosmernoj komunikaciji i efektnoj povezanosti lokalnog udruženja građana i policije.

Takođe, predstavnici sistema socijalne zaštite su pominjali pravosudni sistem u kontekstu slabog dobijanja povratne informacije o pojedinim slučajevima – o tome da li je procesuirana informacija od Centra, da li se ušlo u postupak, da li je u toku istraga i sl. Treba napomenuti da nije reč o tome da neko tendenciozno informacije skriva, već je iz fokus-grupnih intervjua bilo evidentno da je u pitanju primedba o nejasnoći od koga i ka kome informacije treba da idu, tj. nedostatku standardizovane razmene informacija, što je svakako osnov za koordiniranu akciju (uključujući i podnošenja krivične prijave). Potreba za efektivnijim uključivanjem i boljom koordinacijom sa pravosudnim sistemom je istaknuta i od strane policije

posebno s obzirom na specifičnosti krivičnog dela trgovine i mogućnosti da žrtva usled propusta u koordinaciji onih koji su odgovorni za njenu zaštitu bude dodatno traumatizovana i reviktimizovana.

Treba imati u vidu i da se iznesene primedbe odnose na odsustvo systemske i koordinirane saradnje – napomenuto je da se rešenja pronalaze od slučaja do slučaja i na osnovu ličnih poznanstava i snalaženja unutar sistema. Dakle, kvalitet neformalne, personalne komunikacije i na tome bazirane saradnje je svuda ocenjen kao solidan i zadovoljavajući, ali, sasvim jasno i neodrživ.

Slična situacija je nažalost evidentna i na nacionalnom nivou i to duži niz godina – tako je već u studiji koju je objavilo udruženje Atina, a koja obrađuje period do 2010. godine<sup>123</sup> navedeno da ne postoji sistematična razmena informacija (konkretno je bilo reči o toku krivičnog postupka) – da policija nakon podnošenja krivične prijave nema podatke o tome šta se sa tom prijavom dalje dešava, osim ako samoinicijativno ne dođe do njih, a da je Služba pretežno informisana samo o slučajevima za koje oni daju pravnu asistenciju, za koje pozivi idu preko Službe.

Odsustvo formalizovanih procedura i jasnoće protoka informacija, beleže i godišnji izveštaji State Department-a. Konkretno, u pitanju je preporuka da se uspostavi međusektorski timovi i generalno međusektorski pristup na lokalnom nivou,<sup>124</sup> kao i da se formalizuju uloge i odgovornosti i koordinacija aktera.<sup>125</sup>

Na lokalnom nivou nešto o drugačijoj situaciji svedoče jedino predstavnici različitih sistema iz Kragujevca. U ovom gradu je još 2008. godine potpisan Protokol o međusektorskoj saradnji u procesu zaštite žrtava nasilja u porodici. Učesnici fokus-grupnog intervjua su istakli da su utvrđeni kanali komunikacije i procedure uspostavljene pod ovim protokolom zapravo osnov i za efikasnu saradnju u drugim oblastima, a posebno za trgovinu kada zaštita i zbrinjavanje žrtve zahtevaju efektivnu saradnju više sektora, slično kao u slučaju nasilja.

**Noćasnji primer – osoba sa kojom je vrlo teška situacija – govori srpski malo, tvrdi da je rođena u Švajcarskoj, nema dokumenta... Zavod za mentalno zdravlje kaže da je sa aspekta te zdravstvene ustanove ona u redu, ginekološki pregled utvrdi da je trudnoća, ali to je što se njih tiče u redu... Shvatite, žena u takvom stanju od 9 sati uveče sinoć, ako je nisu radnici centra preuzeli u međuvremenu, sedi na stolici u policiji. To je princip – nije važno čiji je to zadatak, nego onaj ko se prvi toga uhvati**

<sup>123</sup> Galonja, A., Jovanović, S., op. cit., str. 53.

<sup>124</sup> State Department TIP Report, 2012.

<sup>125</sup> State department, TIP Report, 2013.

mora i da rešava, a najčešće je to policija. Ali, policija nema pravo nikoga nigde da smesti, a uz to ne zna kome da se obrati...

Oko 1h ujutru sam dobila poziv od doktorke iz Zavoda za mentalno zdravlje koja me je pitala gde da smesti žrtvu jer nema fizičke povrede, nema mentalne povrede, trudnica je, policija je pronašla na ulici kako skita i sada doktorka ne zna šta će. Jedino koga je našla je naš dežurni na SOS telefonu. Koji god telefon je okrenula, i centra za socijalni rad, i sigurne kuće, niko se nije javljao... Znači, nije žrtva nasilja – nema osnov da je zadrži, ni policija takođe nema osnov da je zadrži... Ja sam ponudila podršku – jer mogu da pomognem za vađenje dokumentacije, za prevod, kao podrška za osnaživanje te žene, ali da li je policija uspela da odvede ženu u Sigurnu kuću, da li se javio neko iz centra... Apsolutno nikakva povratna informacija.

Mislim da neka mreža u gradu već funkcioniše. Međutim, imali smo niz situacija za koje su svi nenadležni i onda je potrebno da se ulože nadljudski naponi da rešite takav problem. Nekada je potrebno pružiti pomoć osobi koja nema zdravstvenu knjižicu, kojoj nema ko da plati osiguranje, iz zemalja koje nemaju ugovor, treba je smestiti negde... Molimo ljude iz centra za socijalni rad da koordiniraju sa stanicom prihvata, centrom za lokalne usluge – ljudi nam izlaze u susret iako nemaju sredstava za to...

Dobro bi bilo da postoji neka vrsta „komunikacione kartice” – da se zna, da kada se takva osoba pojavi, da se prema takvoj osobi primene neka posebna pravila, npr. da ne treba da plaća, da ne treba da zakazuje, itd. To bi olakšalo i pružanje usluge i smanjilo bi nepotrebna objašnjavanja.

Među zdravstvenim radnicima, kao i ostalim akterima koji se bave pružanjem pomoći žrtvama, postoje dileme oko toga koga zvati, da li se usluga naplaćuje, kome je uputiti dalje, šta treba da stoji u izveštaju, i sl. Uočava se neka vrsta manjka organizacije, nepostojanje protokola, što nije nužno vezano za finansije.

Centar podnese neku krivičnu prijavu ili neko obaveštenje i nikada ne dobijemo povratnu informaciju od tužilaštva da li su procesuirali, da li su ušli u postupak, da li je sprovedena istraga, da li je podignuta optužnica.



**Nikada nas sami ne obavestavaju. Za razliku od recimo policijske uprave – kada zatražimo informaciju, mi dobijemo i službenu belešku sa terena i izveštaj i obaveste nas da li je otišlo kod tužilaštva, da li je procesuirano... Ako je policijska uprava podnela, zašto bi i centar išao sa krivičnom prijavom za jedno isto delo?**

**Toliko slušamo po medijima koliko se uradilo za žrtve trgovine, a na kraju dođete u situaciju da se osetite da ne znate šta ćete, kome da se obratite i da ste sami.**

### **Nedostatak održivih rešenja za smeštaj, zaštitu i socijalno uključivanje žrtava**

Pristup orijentisan ka žrtvi je deo zvanične politike borbe protiv trgovine ljudima, naspram onog koji je fokusiran na krivično gonjenje i koji je bio dominantan na početku formulisanja državnog odgovora na trgovinu. Zaštita i obezbeđivanje dobrobiti žrtve je posebno artikulisano Konvencijom Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, koju je Srbija ratifikovala 2009. godine, a adekvatna zaštita žrtve po međunarodnim standardima podrazumeva i da zaštita ne zavisi od učešću žrtve u krivičnom gonjenju i omogućavanje uslova za fizički i psihološki oporavak.

Međutim, u svim gradovima uključenim u projekat od strane ispitanika iz svih sistema na fokus grupama je nažalost primećeno da ne postoje adekvatni programi zaštite žrtava koji bi uključivali garantovana prava na fizičku bezbednost, rehabilitaciju, ali i dugoročnu podršku za njeno socijalno uključivanje.

Kao što je već rečeno u prethodnom delu nijedan grad nema potpuno i zadovoljavajuće rešeno pitanje smeštaja, a u većini gradova zapravo ne postoji ni približno adekvatno rešenje – u **Novom Sadu** je smeštaj za odrasle u Sigurnoj kući obustavljen zbog nedostatka finansiranja, tj. prekida finansiranja od strane IOM-a, dok se deca žrtve smeštaju u Prihvatište za decu žrtve nasilja i zanemarivanja; u **Srem-skoj Mitrovici, Kraljevu i Subotici** takođe nema rešenja za smeštaj, ni za žrtve nasilja, ni za žrtve trgovine; **Vranju** se u okviru iste zgrade Centra za razvoj lokalnih usluga obezbeđuje smeštaj po različitim osnovama – tu su prihvatilište za žrtve nasilja, za decu i omladinu, za odrasle i stare; **Niš** takođe nema nikakav prostor na raspolaganju za smeštaj žrtava trgovine; u **Kragujevcu** se u gradskom Centru za razvoj usluga socijalne zaštite obezbeđuje više usluga socijalne zaštite, uključujući i dnevni boravak za decu iz porodica u riziku, dnevni boravak za decu i mlade sa

problemom u ponašanju, kao i dva prihvatilišta regionalnog tipa – za decu i mlade i za žrtve porodičnog nasilja.

O odsustvu održivih sistemskih rešenja u najvećoj meri svedoči možda slučaj Niša. Naime, tamo je pri Domu „Duško Radović” funkcionisalo Prihvatilište u koje su bile smeštane i žrtve trgovine i nasilja. Po rečima osnivačice, u pitanju je bila koordinirana akcija koja je povezivala aktere na gradskom nivou, ali i slične ustanove u više gradova – Beograd, Kragujevac, Novi Sad, gde su takođe postojale Sigurne kuće u koje su bile smeštane i žrtve trgovine i žrtve nasilja. Kroz Prihvatilište je za period od 8 godina koliko ga je ona vodila, prošlo oko 17 žrtava trgovine, a pored smeštaja žrtvama se obezbeđivala i pravna pomoć – prikupljanje dokaza, priprema za davanje iskaza, praćenje i zastupanje na sudu... Potom su, zahvaljujući angažmanu profesionalaca prevashodno iz sistema socijalne zaštite, ali i iz policije, pribavljena sredstva za radove i opremanje niške Sigurne kuće, koja je trebalo da ponudi naprednija rešenja za smeštaj i pomoć žrtvama nasilja i trgovine koji su do tada boravili u Prihvatilištu. Po rečima pripadnika policije koji je učestvovao u osmišljavanju projekta i nabavci sredstava za osnivanje i opremanje Sigurne kuće, u potpisanom Protokolu koji nije vremenski ograničen postoje jasno definisane obaveze grada – da u tom objektu za koji se obezbeđuju sredstva za građevinske radove, pored obezbeđivanja smeštaja žrtvama nasilja, šest ležajeva mora biti dostupno žrtvama trgovine. Međutim, ni skoro dve godine nakon početka rada Sigurne kuće taj smeštaj nije omogućen. Ovo se tumači kao čin samovolje sadašnje direktorke, tj. njene procene da su zaštita i rad sa žrtvama trgovine komplikovani i da nose više rizike zbog njihovog često ugroženog zdravlja, bolesti zavisnosti ili bezbednosti. Ovo je zabrinjavajući primer urušavanja već postignutog stepena zaštite za žrtve trgovine i neodrživosti započetih inicijativa i donatorskih ulaganja – usled političkih promena i kadrovskih rešenja (direktora/ku Sigurne kuće imenuje Grad) već postavljene osnove za institucionalnu zaštitu žrtava trgovine i višegodišnji rad bivaju unazađeni. Ovo naravno ima negativne efekte na čitav region Južne Srbije čiji je Niš centar, pa bi trebalo da može da ponudi odgovor i na kompleksnije zahteve u zaštiti žrtava za šire područje.

Važno je napomenuti da su predstavnici sistema i udruženja građana iz svih gradova obuhvaćenih projektom govorili o neadekvatnom ili potpunom odsustvu programa urgentnog zbrinjavanja. Ključni spominjani problemi se mogu sažeto opisati kao odsustvo programa namenjenih žrtvama i to:

- ohrabrenja žrtvi da odmah prijavi trgovinu;
- pomoći žrtvi u toku postupka;
- zaštite žrtve u toku i nakon postupka.

Konstatcija da je najmanje urađeno upravo na planu zaštite žrtve je naravno usko povezana i sa uspešnošću krivičnog gonjenja. Kršenje prava žrtava na adekvatnu zaštitu i smeštaj i osiguravanje bezbednosti direktno dovodi u pitanje i njenu spremnost za sudski proces, pa samim tim i ishod procesa. Tako je upravo u Kraljevu i Nišu napomenuto da su situacije kada žrtva nije u bezbednom smeštaju i sama dolazi na suđenje izuzetno rizične, jer sud može da skрати trajanje pritvora pri čemu ne ostaje vremena da se proverí gde je žrtva i da se osigura njena bezbednost. Nadležni su se takođe suočavali sa problemima zaštite žrtve kada ona nije bezbedna u svom primarnom okruženju, tj. kada postoji mogućnost da se eksploatacija vrši uz znanje ili uz učešće nekoga iz primarnog okruženja, a da nemaju rešenje za smeštaj žrtve. U bliskoj vezi su i loša iskustva kada nije adekvatno rađeno na osnaživanju žrtava i njihovoj pripremi za davanje iskaza i svedočenje, pogotovo u situacijama kada su srodnici i roditelji bili saučesnici u eksploataciji.

Manjak održivih rešenja za žrtve i manjak multisektorske i sistemske saradnje na zaštiti žrtava je evidentan i na neuspehom pokušaju i zalaganju kraljevačkog višeg javnog tužioca da u dogovoru sa Agencijom za privatizaciju obezbedi smeštaj za žrtve. On je predložio da se obezbedi privremeni smeštaj za žrtve u prostoru koji je u državnom vlasništvu i koji se nekoliko godina ne koristi, ali je taj predlog odbijen, da bi kasnije deo istog prostora Agencija kasnije prodala.

Permanentan problem smeštaja i programa zaštite u Srbiji je evidentirao i Stejt Department u svojim izveštajima, gde se posebno napominju problemi sa smeštajnim kapacitetima za decu i odrasle muškarce žrtve trgovine.<sup>126</sup> Tako na nacionalnom nivou posmatrano i dalje nedostaje specijalizovani smeštaj za decu žrtve trgovine – deca se obično smeštaju u ustanove socijalne zaštite – domove za nezbrinutu decu, zavode za vaspitanje u Beogradu i Novom Sadu, prihvatilišta za žrtve porodičnog nasilja ili hraniteljske porodice. Nažalost, za decu smeštenu pri javnim ustanovama se usled ograničenih kapaciteta samih ustanova, procenjuje da su izložena opasnosti od reviktimizacije i ponovnog ulaženja u lanac trgovine. Ovo je pogotovo zabrinjavajuće imajući u vidu da je na nacionalnom nivou, pri Centru za zaštitu žrtava, predviđeno Prihvatilište namenjeno isključivo odraslim i starijim žrtvama, čime i dalje ostaje otvoreno nerešeno pitanje specijalizovanog programa zaštite za decu.

Osim zapažanja u vezi sa samim smeštajem, u kontekstu primera iz Niša i Kraljeva treba napomenuti da na nacionalnom nivou postoji širi problem održivosti programa zaštite i asistencije žrtvama. Kao što je u prethodnom poglavlju rečeno, predstavnici sistema koji su temelj zaštite žrtve i krivičnog progona – policije, tužilaštva i centara za socijalni rad napominju da im je često ključna saradnja koju

<sup>126</sup> Stejt Department TIP reports 2010, 2011, 2012, 2013.

ostvaruju sa udruženjima Atina i Astra i podrška koju od njih mogu da dobiju. Specijalizovani programi koji uključuju rehabilitaciju, pravnu pomoć, ali i dugoročno socijalno uključivanje žrtava (Atina) u situaciji kada država godinama unazad nema čak ni osnovne programe zapravo predstavljaju temelj odgovora na trgovinu ljudima, zavise gotovo u potpunosti od stranih donatora.

Ograničenja programa namenjenih žrtvama se ne iscrpljuju u pitanju urgentnog smeštaja i zaštite, koje svakako predstavlja najveći, ali ne i jedini problem. Generalno su konstatovana ograničenja rada na prevenciji koji je dominantan, a to je informisanje potencijalnih žrtava i opšte populacije, bez uticanja na strukturne probleme koji do trgovine dovode, poput nezaposlenosti i siromaštva. Dalje, nijedan od gradova uključenih u istraživanje nema dugoročan održiv program za žrtve. U pitanju je opet potreba za kompleksnijim delovanjem na same uzroke trgovine koje zahteva adekvatno uključivanje drugih sektora, a ne samo na saniranje posledica. Učesnici fokus grupnih intervjua su skrenuli pažnju na to da, čak i u gradovima u kojima je pohvalna saradnja aktera u drugim oblastima, nedostaju dugoročni međusektorski programi za žrtve trgovine nakon procesa suđenja (ukoliko je bilo suđenja), a koji obuhvataju i adekvatne mere u sferi rada i obrazovanja, dalje psihološko osnaživanje žrtve i delovanje na uzroke koji su doveli do trgovine, tj. socijalno uključivanje žrtava. Kao što je u prethodnom poglavlju rečeno, mere i usluge koji centri za socijalni rad nude se često iscrpljuju u davanju novčane pomoći, što ne odgovara kompleksnim potrebama žrtve za celovitim programima zaštite.

Ovo je moguće uslovno uporediti sa temom nasilja i problemom čestog povratka žrtava u okruženje u kome se nasilje dešava, koje je između ostalog i posledica manjka mogućnosti za žrtve niskog socio-ekonomskog statusa, podrške u pronalaženju dugoročnih rešenja, osnaživanju i sticanju nezavisnosti. Sa druge strane, programi zaštite od nasilja, čak i kada su razvijeni, ne daju potreban odgovor na potrebe žrtava trgovine, imajući u vidu specifičnosti ovog krivičnog dela i potrebe za specijalizovanim vidom zaštite.

**Poslednju situaciju kada smo imali troje dece, a osoba koja ih eksploatiše je biološka majka dvoje dece i neformalni staratelj trećeg deteta – bez ikakvih papira, a biološka majka je negde u Zaječaru. I tu su neka prepucavanja – Niš-Zaječar nadležnosti... Problem je nastao u trenutku njihove identifikacije kao potencijalnih žrtava, podnošenja krivične prijave i preduzimanja mera protiv osobe koja je osumnjičena. Po meni to automatski nameće obavezu zbrinjavanja te dece, ali ne kroz redovni postupak zbrinjavanja. Decu su radnici centra šetali tu ceo dan i celu noć**

i na kraju su završili vraćeni majci. Sticajem okolnosti, sud je rekao da nije potrebno određivati meru pritvora pa su i zvanično vraćeni majci. Pa je istu tu noć kada je ona puštena da se brani sa slobode, istu tu noć su pokušali da prebegnu za Belgiju...

Postojao je potencijalni rizik, izgleda da je otac bio neko ko je znao ili učestvovao u eksploataciji – nije imao uvid gde mu se kreće maloletno dete, iako je zakonski staratelj. Tako da je bila velika dilema koliko je dobro vratiti je u to okruženje i tu se javio problem – gde smestiti maloletnu žrtvu trgovine ljudima?

Najveći problem je smeštaj. Kada ja uveče u 10 sati javim da imam potencijalnu žrtvu, kada će oni iz Službe iz Beograda da stignu? Gde mi da smestimo maloletno lice? Mi imamo urgent hraniteljske porodice, ali ne znamo da li će oni da ih prime.

Treba definisati: suštinski problem u ovom gradu i u ovom regionu je to što ne postoji centar za smeštaj, multifunkcionalni, gde može biti smeštena i žrtva nasilja u porodici i potencijalna žrtva trgovine i osoba kojoj je potrebno urgentno zbrinjavanje, dok se ne utvrdi ko je, odakle je...

Kod nasilja se u 90% slučajeva vraćaju u porodicu u kojoj ima nasilja, jer oni i pre toga nisu imali podršku da izađu iz te situacije, a i nakon toga mi ne uspevamo da pomognemo – da li je to stambeno pitanje, zapošljavanje i iz tih razloga se vraćaju i to samoinicijativno.

Traži se specijalnost u toj oblasti – traži specijalizovanu policiju, specijalizovanog tužioca, specijalizovane ljude u centru, nevladine organizacije koje treba da podrže tu priču. Pristup tim osobama je drugačiji, jer u slučaju nasilja postoji uglavnom jedna osoba koja vrši nasilje, dok u slučaju trgovine, imamo posla sa sasvim drugim ljudima, koji su izvlačili korist iz eksploatacije žrtve. Drugačija je strategija zaštite.

Šta sa žrtvom kada se izrekne presuda? Za nju nije sve završeno, tu je i dalje rizik, potrebno je tek sada osnaživanje, sa psihološkog i socijalnog aspekta. Da li da ona ima prioritet pri zapošljavanju, pogotovo pitanje zdravstvenog i psihološkog stanja. Kada izađe ona opet ostaje sama.

Ući u sistem socijalne zaštite, ostvariti pravo na novčanu naknadu, eventualno jednokratnu pomoć, to zaista nije rešenje za žrtve, jer treba obezbediti i poslove. Centar ne može da obezbedi posao, može samo eventualno da radno angažuje, ali to su minimalna sredstva koja ne obezbeđuju žrtvi neki dostojan život.

Mi možemo da radimo edukacije, prevencije, da policija hapsi, itd, ali sve dok je loša ekonomska situacija u državi ne možemo puno da uradimo.

Urade se neka saopštenja za medije, konferencije za medije, bilbordi i onda to stane i ništa se ne radi naredne dve godine.

Treba neka neka vrsta dugoročnijeg plana... Atina tu neverovatno mnogo čini i mi sa njima sarađujemo dosta, ne postoji žrtva trgovine ljudima da mi i danas ne pričamo o tim osobama, oni ih prate sve vreme. Ali mi nemamo Atinu u Kragujevcu, to je ono što možda nedostaje.

Žrtava nema mnogo, a praćenje žrtve nakon završetka svih procesa je potrebno, da može da se normalno uključi u tokove života... njima je posao potreban više nego socijalna pomoć ili narodna kuhinja. Pogotovo ako ste mladi, vi možete da stvarate, da radite...

## **LOKALNI ODGOVORI NA FENOMEN TRGOVINE LJUDIMA**

Jedna od aktivnosti projekta Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima bila je i praćenje primene lokalnih strateških i akcionih planova u segmentu suzbijanja trgovine ljudima i to prevashodno – segmentima zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima. Na ovom mestu su dosledno preneti izveštaji saradničke mreže organizacija civilnog društva iz sedam gradova uključenih u projekat.

### **Niš**

Niš kao treći grad po veličini u Srbiji nema poseban dokument koji se odnosi na socijalnu zaštitu, pa ni na trgovinu ljudima, već su ove teme indirektno pokriveno Strategijom razvoja grada Niša koja je kreirana 2007. godine, a revidirana 2009. godine. Kao i sama Strategija, revidirana verzija je izrađena uz podršku UN-HABITAT-a i italijanske agencije ERVET, uz finansiranje italijanske Vlade. Društveni razvoj je jedan od četiri polja razvoja koje Strategija tretira, a izrađena SWOT analiza u oblasti društvenog razvoja u Nišu prepoznaje kao snagu kvalifikovan i uticajan građanski sektor aktivan u rešavanju socijalnih pitanja, dok je decentralizacija, tj. prenošenje nadležnosti za socijalnu zaštitu sa republičkog na lokalni nivo prepoznato kao mogućnost. Nepostojanje lokalne strategije socijalne politike, visoka i prostorno neizbalansirana stopa nezaposlenosti, kao i činjenica da socijalna zaštita ne obuhvata sve građane i da nema pouzdanih alternativa su sve identifikovane slabosti. Jedna od pretnji izdvojenih u SWOT analizi je visok stepen zavisnosti udruženja građana od stranih donatora, bez adekvatnog utemeljenja u lokalnoj zajednici. Opšti cilj strateškog pravca „društveni razvoj” je stvaranje podsticajne i bezbedne društvene sredine u kojoj će svi građani moći da iskažu i da zadovolje svoje potrebe za pripadanjem i identitetom, druženjem i ličnim razvojem. Prvi od četiri specifična cilja je opšte povećanje bezbednosti i smanjenje rizika po život i zdravlje, imovinu, socijalnu sigurnost i stanovanje; a poslednji jačanje zajednice kroz uključivanje svih građana i jačanje solidarnosti. Neke od aktivnosti koje mogu biti relevantne za prevenciju trgovine ljudima, tj. uticaje na faktore rizika spadaju: projektovanje lokalnog sistema socijalne zaštite koji uz postojeće institucije uključuje i pojedince, privatni sektor i NVO; promocija inicijativa fokusiranih na ublažavanje posledica nezaposlenosti; rešavanje problema stanovanja u skladu sa strategijom

stanovanja (program stanovanja za siromašne i ugrožene društvene grupe), kao i umrežavanje NVO, lokalne samouprave i privatnih firmi u cilju zadovoljavanja potreba iz nadležnosti grada.

Sama Strategija navodi da su finansijski resursi potrebni za realizaciju veliki, tj. da Grad iz postojećih resursa može da pokrije samo manje projekte, zbog čega je neophodno traženje potencijalnih investitora i novih izvora na nacionalnom i međunarodnom nivou.

Drugi lokalni propisi koji za istraživanu temu mogu da budu relevantni su navedeni u nastavku.

Skupština grada Niša 12. decembra 2012 godine je donela Odluku o pravima iz oblasti socijalne zaštite na teritoriji grada Niša.<sup>127</sup> Ovom Odlukom utvrđuju se prava iz oblasti socijalne zaštite pojedinaca i porodica na teritoriji Grada Niša, uređuje se obim, uslovi i način ostvarivanja usluga socijalne zaštite i prava na materijalnu podršku i druge vrste materijalne pomoći koje u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti obezbeđuje jedinica lokalne samouprave. Korisnici socijalne zaštite mogu biti lica koja su zakonom određena kao korisnici socijalne zaštite i koja imaju prebivalište na teritoriji Grada Niša. Korisnici mogu biti i druga lica u skladu sa Zakonom. Navedene usluge u ovoj odluci (materijalna podrška i druge vrste materijalne pomoći), finansiraju se sredstvima iz budžeta grada, sredstvima samih korisnika, njihovih srodnika ili lica obaveznih na izdržavanje korisnika kao i od donatora i drugih izvora.

Usluge koje su precizirane ovom odlukom:

- pomoć u kući
- dnevni boravak
- smeštaj u prihvatilište i prihvatnu stanicu
- socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima
- privremeno stanovanje
- materijalna podrška

Takođe, bliže su definisana:

- prava na opremu za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu
- pravo na jednokratnu pomoć
- pravo na besplatan obrok
- pravo na oslobađanje od plaćanja komunalnih usluga

<sup>127</sup> Odluku je moguće pronaći na strani: <http://www.eservis.ni.rs/propisi/Docs/6575.pdf>



- pravo na naknadu troškova sahrane
- pravo na naknadu troškova za vantelesnu oplodnju
- pravo na interventnu jednokratnu novčanu pomoć
- socijalna karta

Preciznije je definisan i postupak za ostvarivanje prava na usluge iz ove odluke.

Značajno poglavlje ove odluke koje se na neki način može povezati sa trgovinom ljudima jeste „Smeštaj u prihvatnu stanicu”. Iako se nigde eksplicitno ne pominju žrtve trgovine ljudima i njihovo pravo na ovu uslugu po definiciji ove usluge koja glasi „prihvatište je oblik privremenog zbrinjavanja lica koja su iznenada ostala bez smeštaja ili iz drugih razloga moraju da budu zbrinuta van svoje porodice”, može se zaključiti da ova lica stiču pravo na ovu uslugu. Preciznije „privremeni smeštaj u prihvatilištu pruža se:

- deci bez adekvatnog roditeljskog staranja,
- deci sa poremećajem u ponašanju,
- ženama i deci žrtvama porodičnog nasilja i
- licima koja su iznenada ostala bez smeštaja ili iz drugih razloga moraju da budu zbrinuta van svoje porodice

Usluge pružaju se korisnicima do uspostavljanja odgovarajućeg oblika zaštite, a najviše do 30 dana. Usluge u prihvatilištu – Sigurnoj kući za žene i decu žrtve porodičnog nasilja’ mogu trajati od jednog dana do šest meseci, s tim što se boravak može produžiti i do jedne godine na osnovu nalaza i predloga stručne komisije Centra za socijalni rad.

Ova usluga pruža se i licima koja se nađu u skitnji i u drugim slučajevima kada im je neophodno organizovano zbrinjavanje ali i izbeglicama i interno raseljenim licima ako imaju boravište na teritoriji Grada Niša, dok se ne uspostavi kontakt sa nadležnim centrom za socijalni rad, odnosno dok se ne omogući povratak lica u mesto prebivališta, ili dok se za njih ne utvrdi odgovarajući oblik socijalne zaštite. O zbrinjavanju lica u prihvatnu stanicu odlučuje Centar za socijalni rad na teritoriji grada Niša.

Prihvatište i prihvatna stanica se organizuju u:

- Domu za smeštaj dece i omladine *Duško Radović*
- Gerontološkom centru Niš
- Zavodu za vaspitanje omladine Niš
- Prihvatištu *Sigurna kuća za žene i decu žrtve porodičnog nasilja*.

Za razumevanje položaja grupa koje se mogu smatrati posebno osetljivim na fenomen trgovine ljudima, značajna je i analiza Lokalnog plana akcije za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica u gradu Nišu za period od 2009 do 2013. godine<sup>128</sup> (usvojen 2009. godine, nastao je kao rezultat učešća u projektu *Podrška institucijama Vlade Republike Srbije koje su nadležne za izbegla i interno raseljena lica*). Ideja akcionog plana jeste pronalaženje rešenja i efikasnog i održivog odgovora na potrebe izbeglih i IRL. U izradi ovog plana učestvovala je Gradska radna grupa koju su činili predstavnici: lokalne samouprave kao nosioca procesa i formalnog donosioca ovog dokumenta, uključujući i Povereništvo za izbeglice; institucija sistema koje se na lokalnom nivou bave pitanjima izbeglih i interno raseljenih; nevladinih organizacija koje deluju u lokalnoj zajednici i Komesarijata za izbeglice Republike Srbije. Opšti cilj akcionog plana jeste unaprediti kvalitet života izbeglica i interno raseljenih lica u Nišu, kroz stvaranje uslova i realizaciju održivih programa podrške do iznalaženja trajnih rešenja njihovog položaja.

U procesu izrade Lokalnog akcionog plana sledeći problemi prepoznati su kao prioritetni za rešavanje:

- nerešeno stambeno pitanje,
- nizak životni standard,
- otežan pristup pravima,
- nizak stepen organizovanosti i aktivizma izbeglih i interno raseljenih lica.

U dokumentu Program razvoja grada Niša za 2013 godinu<sup>129</sup> formulisano je poglavlje o socijalnoj zaštiti koje definiše ciljeve socijalne zaštite koji se ogledaju u efikasnim materijalnim transferima i razvijenoj mreži institucija i socijalnih usluga koje mogu da otklone ili ublaže osnovne rizike kojima su građani, posebno marginalizovane grupe, izloženi u aktuelnim uslovima i pruže im neophodnu socijalnu sigurnost.

Prioritetna polja usmerena su ka poboljšanju socijalnog statusa građana (ličnog, porodičnog i opštedruštvenog); razvijanju i unapređivanju usluga lokalne zajednice u skladu sa identifikovanim potrebama i najboljim interesom korisnika; poboljšanju uslova za uvođenje novih i razvoj postojećih programa socijalne zaštite (hraniteljstvo po meri dece i specijalizovano hraniteljstvo; sigurna kuća; kuća na pola puta; dnevni boravak za mlade, personalni asistent, narodna kuhinja); ka formiranju integrisanog servisa usluga za stara i invalidna lica, poboljšanju uslova za uklju-

---

**128** Lokalni plan akcije pruzet sa linka <http://www.eservis.ni.rs/propisi/Docs/4871.pdf>

**129** „Program razvoja grada Niša za 2013 godinu” preuzet sa linka <http://www.eservis.ni.rs/propisi/Default.aspx>

čivanje različitih aktera u pružanju usluga; preciziranju usluga koje pruža dom za nezbrinutu decu „Duško Radović“; stvaranju uslova za uvođenje novih usluga u okviru Centra za dnevni boravak dece, omladine i odraslih lica mentalno ometenih u razvoju „Mara” (produženi boravak i vikend boravak; inkluzivni vrtić); zbrinjavanju socijalno ugroženih grupa iz programa socijalnog stanovanja; prevenciji društveno neprihvatljivih oblika ponašanja (agresivnost, vršnjačko nasilje, međugeneracijska netrpeljivost, skitnja, mobing, kriminal, korupcija... ) i ka proširenju aktivnosti i jačanje kapaciteta Centra za porodični smeštaj i usvojenje.

U dokumentu pod nazivom Strategija bezbednosti grada Niša 2010.<sup>130</sup> postoji poglavlje koje govori o socijalnoj bezbednosti. U poglavlju su obrađeni delovi koji se tiču siromaštva, nasilja u porodici, kvaliteta stanovanja i kvaliteta obrazovanja. Poglavlje obiluje mnoštvom statističkih podataka i prikazima aktuelnog stanja u ovim oblastima.

Lokalni plan akcije za decu Grada Niša (LPA)<sup>131</sup> predstavlja strateški dokument grada kojim se definiše politika prema deci, a koji je nastao kao rezultat rada Multisektorskog saveta za izradu Lokalnog plana akcije za decu Grada Niša koji čine predstavnici svih ustanova zaduženih za brigu o deci u Gradu Nišu, Republičkog zavoda za statistiku – Odeljenja u Nišu, kao i predstavnici svih niških opština i predstavnici nevladinih organizacija iz Niša koje aktivno rade sa decom i mladima, kao i predstavnici dece.

LPA je usmeren ka svoj deci Grada Niša, a posebno ka deci iz siromašnih porodica, deci sa teškoćama u razvoju, deci bez roditeljskog staranja, deci žrtvama nasilja i zanemarivanja, deci iz romske populacije i on definiše mere i prioritete akcije koje treba preduzeti radi stvaranja okruženja koje podstiče razvoj dece i stvara uslove za njihovo aktivno učešće u životu lokalne zajednice.

LPA sadrži deset prioriteta oblasti prepoznatih od strane Multisektorskog tima:

1. Smanjenje siromaštva dece
2. Unapređenje obrazovanja
3. Zdravlje dece
4. Unapređenje položaja dece sa teškoćama u razvoju
5. Položaj i prava dece bez roditeljskog staranja
6. Unapređenje položaja i prava romske dece
7. Zaštita dece od zlostavljanja i zanemarivanja

---

<sup>130</sup> Strategija preuzeta sa sjata <http://www.eservis.ni.rs/propisi/Default.aspx>

<sup>131</sup> Izvor: Društvo za razvoj dece i mladih – Otvoreni klub, <http://www.oknis.org.rs>

8. Kvalitetno slobodno vreme, kultura i sport
9. Informisanost dece i roditelja o deci
10. Jačanje kapaciteta grada za unapređenje položaja dece

Iako je LPA usvojen od strane gradonačelnika Niša i time dobio zeleno svetlo za implementaciju, od samog usvajanja plana 2010. godine do sada nije preduzeta nijedna mera ili akcija predviđena planom.

Iako su pojedini segmenti socijalne zaštite obrađeni u pomenutim dokumentima, može se postaviti pitanje da li su u dovoljnoj meri specifični, i još važnije pitanje, na koji način se može utvrditi da li su planirane aktivnosti ispunjene u zadatom roku. Mehanizam za proveru efekata definisanih poglavlja ne postoji, te je stepen ostvarenosti planova nemoguće utvrditi sa sigurnošću.

### **1. Izraditi akcione i strateške planove koji su usko vezani za trgovinu ljudima**

Na osnovu analize utvrdili smo da ne postoje dokumenti na nivou grada Niša koji se bave specifično trgovinom ljudima. Nepostojanje ovih dokumenata ukazuje na nedovoljnu rešenost i spremnost da se ovoj temi pokloni veća pažnja, ali i na moguće nerazumevanje postupka zaštite žrtava i prevencije trgovine ljudima jer ova pitanja nisu definisana precizno ni u jednom dokumentu. Zaposleni u institucijama koje se bave ovom problematikom rade po pravilima svoje ustanove i tu postoje primeri dobre prakse, ali i nedoslednosti u postupanju. Ipak, nužnost je izraditi pravilnik koji precizno definiše obaveze i dužnosti relevantnih aktera kad se utvrdi trgovina ljudima. Pored ovoga, potrebno je izraditi i dugoročan akcioni plana kojim će se precizirati budući koraci koje treba preduzeti kako bi se na pravi način rešavao ovaj problem.

### **2. Formirati mrežu predstavnika ključnih institucija sa ciljem unapređenja saradnje u procesu identifikacije i procesuiranja učinilaca dela trgovine ljudima**

Potrebno je formirati mrežu predstavnika policije, centara za socijalni rad, Sigurne kuće i svih drugih institucija koje mogu biti od važnosti u ovom procesu. Potrebno je precizno definisati obaveze svih aktera koji su uključeni u rad mreže, formirati mrežu kontakata i sistem kontaktiranja i pokretanja postupka u što kraćem roku. Takođe, potrebno je izraditi protokol koji će potpisati svi članovi mreže i koji će, pored preciziranja obaveza i dužnosti, imati obavezujući karakter sprovođenja.

### 3. Formiranu Mrežu za borbu protiv trgovine ljudima povezati sa Multisektorskim savetom grada Niša

Multisektorski savet grada Niša formiran je juna 2013. godine, a njegov osnovni zadatak je ostvarivanje neophodne međusektorske saradnje između obrazovnog, zdravstvenog i sektora socijalne zaštite radi pravovremene i delotvorne zaštite dece na teritoriji grada Niša. Smatramo da povezivanje potencijalne Mreže za borbu protiv trgovine ljudima sa ovim Savetom može biti veoma korisno jer su članovi saveta predstavnici ključni institucija koje su uključene u otkrivanje slučajeva trgovine ljudima. Mreža za borbu protiv trgovine ljudima može biti deo Saveta, kao što je novoformirani Intersektorski tim za zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja. Multisektorski savet grada Niša predstavlja odličan resurs koji se može iskoristiti za borbu protiv trgovine ljudima jer olakšava komunikaciju i zajedničko planiranje aktivnosti, budući da već okuplja predstavnike relevantnih institucija, ima preciziranu dinamiku sastanaka i sistem komunikacije.

#### Kraljevo

Kraljevo je počevši od 2002. godine bilo uključeno u *Projekat reforme socijalne politike*. Slično kao i u drugim gradovima i opštinama gde su sprovedeni reformski projekti u oblasti socijalne zaštite, i u Kraljevu je formiran Opštinski koordinacioni odbor za socijalnu politiku (OKOSP), sa prevashodnim zadatkom izrade lokalne strategije i osmišljavanje finansiranja novih projekata i usluga iz oblasti socijalne zaštite kroz povezivanje više sektora, a pod vođstvom lokalne samouprave (save-todavno telo Predsednika opštine). Kao jedan od zadataka OKOSP-a je navedeno praćenje i procena uspešnosti Strategije i Akcionih planova, a sledstveno tome i njihova revizija, što bi trebalo da bude zasnovano na evaluacijama.

Strategija<sup>132</sup> je nakon dvogodišnjeg rada izrađena za period 2005–2010. godine i to je prvi strateški dokument iz oblasti socijalne zaštite ove teritorijalno najveće opštine u Srbiji. Pre prikaza prioriteta i ciljeva, zanimljivo je napomenuti da se kao neki od principa navode samoodrživost predloženih mehanizama i praćenje i procena uspešnosti pruženih usluga. U Kraljevu je inače izrađen i softver za sistematsko praćenje socijalnih potreba, čije je ažuriranje i korišćenje u nadležnosti Opštine, odnosno OKOSP-a (uključujući i opremu). Baza sadrži podatke koji formiraju socijalnu sliku opštine Kraljevo, izraženu kroz statistiku pojedinih ciljnih grupa i njihovu teritorijalnu raspoređenost.

<sup>132</sup> Strateški plan za socijalnu politiku Kraljevo, 2005- 2010. i Akcioni plan za period 2005–2006. godine.

Kraljevački Strateški plan definiše prioritete, koji se odnosi na četiri grupe stanovništva: deca i porodica, mladi, osobe sa invaliditetom i stari. Navodi se da su ovi prioriteti definisani između ostalog i na osnovu evaluacije lokalnih projekata koji su imali za cilj pokretanje novih usluga za grupe ugroženog stanovništva.

U kontekstu lokalnog odgovora na rizike trgovine ljudima, biće detaljnije prikazane dve oblasti – deca i porodica i mladi, tj. planirane aktivnosti za prvu godinu implementacije Strategije iz Akcionog plana.

U oblasti deca i porodica posebno je izdvojeno deset ciljnih grupa: deca i omladina iz nepotpunih porodica i iz porodica sa poremećenim porodičnim odnosima; deca i omladina bez roditeljskog staranja; sa poremećajima u ponašanju; iz raseljenih i izbeglih porodica; iz romske populacije; ugrožena teškom materijalnom situacijom; u riziku od zasnivanja maloletničkih brakova; članovi disfunkcionalnih porodica izloženi nasilju; roditelji; hranitelji i staratelji. Tri postavljena cilja za *unapređenje položaja dece i porodice* su:

- osnivanje porodičnog Savetovaništa
- ekonomsko osnaživanje materijalno ugroženih samohranih roditelja i članova porodica koji su izloženi različitim vidovima disfunkcionalnosti
- formiranje multisektorske mreže koja će se baviti problemima dece bez roditeljskog staranja.

Neke od planiranih aktivnosti u okviru ova tri cilja su sledeće: donošenje odluke na nivou opštine o formiranju Savetovaništa za predbračne, bračne i porodične odnose u okviru Centra za socijalni rad, realizacija preventivnih programa za unapređenje života u porodici namenjenih svim ciljnim grupama, obezbeđivanje kontinuiteta funkcionisanja klubova staratelja i hranitelja i mladih sa problemima u ponašanju i formiranje novih klubova, donošenje odluke o prioritetima za zapošljavanje u javnim preduzećima dece bez roditeljskog staranja, samohranih roditelja, lica u stanju socijalne potrebe, saradnja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje i poslodavcima, podrška ekonomskom osamostaljivanju materijalno i socijalno ugroženih mladih i odraslih lica (dokvalifikacije, prekvalifikacije, kursevi, dodatne obuke i sl.), rešavanje stanovanja dece bez roditeljskog staranja nakon završetka porodičnog ili domskog smeštaja, posredovanje i pomoć u iznalaženju privremenih i povremenih poslova.

U okviru prioriteta *unapređenje kvaliteta života mladih* definisan je jedan cilj – osnivanje Omladinskog centra, koji bi trebalo da pomogne da se mladi okupe, steknu dodatnu edukaciju, dobiju podršku i sadržaje za provođenje slobodnog vremena, itd. Aktivnosti za prvu godinu su realizacije Strategije obuhvataju otvaranje Cen-

tra, donošenje Odluke o formiranju fonda za Centar od strane Opštinske uprave, obezbeđivanje prostora, infrastrukture i opreme iz budžeta opštine i donacijama i pokretanje aktivnosti.

U periodu od 2013. do 2015. godine (u oblasti socijalne inkluzije) predviđeno je da Centar za socijalni rad, Policijska uprava, osnovne i srednje škole i nevladine organizacije preduzmu aktivnosti u pravcu prevencije i zaštite romske populacije od svih oblika trgovine ljudima, polazeći od potrebe da se redukuje broj običajnih maloletničkih brakova i smanji broj dece i odraslih u prosjačenju i smanji broj njihovih žrtava trgovine ljudima. Sredstva za ove aktivnosti obezbeđivaće se na osnovu projekata.

Kada je u pitanju problem trgovine ljudima, u delu Akcionog plana koji se bavi problemom socijalne zaštite, predviđeno je da u periodu od 2013. do 2020. godine bude realizovano više aktivnosti radi suprotstavljanja trgovini ljudima. Tako, program pod naslovom „Žrtve trgovine ljudima” uključuje sledeće delatnosti relevantnih faktora:

1. Proces suprotstavljanja trgovini ljudima u gradu Kraljevo započeće već po donošenju Strategije i Akcionog plana, tekuće godine, 2013. i trajaće sve do 2020. godine u kontinuitetu. Programske aktivnosti kojima je cilj prevencija trgovine ljudima realizovaće će nevladine organizacije, Centar za socijalni rad, Policijska uprava i škole.
2. Naredne godine, 2014. do 2017. godine predviđeno je da traje proces senzibilizacije lokalne sredine za sve vidove trgovine ljudima. Subjekti zaduženi za realizaciju programskih aktivnosti su: Policijska uprava, nevladine organizacije, Centar za socijalni rad i Crveni krst.
3. Za period od 2015. do 2020. godine predviđeno je preduzimanje programa podrške žrtvama trgovine u cilju prevazilaženja traume i reintegracije i zaštite od retrafikinga. Za realizaciju navedenih aktivnosti zaduženi su: nevladine organizacije, Centar za socijalni rad, Savetovalište za predbračne, bračne i porodične odnose, Psihološko savetovalište, Savetovalište za mlade Zdravstvenog centra.
4. Takođe, od 2015. do 2020. godine biće realizovan program zaštite žrtava trgovine ljudima od institucionalne retraumatizacije kroz specijalizovane edukacije profesionalaca. Subjekti koji učestvuju u realizaciji su: nevladine organizacije, Centar za socijalni rad, Savetovalište za predbračne, bračne i porodične odnose i Zdravstveni centar.

Drugi relevantni propisi za oblast prevencije trgovine ljudima u kontekstu podrške posebno osetljivim grupama, navedeni su u nastavku.

Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica u gradu Kraljevu za period 2009–2013. nastao je kao rezultat učešća u projektu *Podrška institucijama Vlade Republike Srbije koje su nadležne za izbegla i interno raseljena lica*. Planom je predviđeno da se tokom implementacije ostvare specifični ciljevi koji se odnose na:

- poboljšanje uslova života i stanovanja u romskom naselju „Stari aerodrom,
- unapređenje kvaliteta života izbeglica, IRL i domicilnog stanovništva u naselju Beranovac,
- kontinuirano sprovođenje različitih mera zapošljavanja i smanjivanja stope nezaposlenosti,
- poboljšanje uslova stanovanja najugroženijih porodica izbeglica i IRL iz individualnog smeštaja uključujući i porodice smeštene u "neformalnim" centrima i
- intenziviranje aktivnosti na zatvaranju kolektivnih centara obezbeđenjem alternativnih rešenja.

Takođe, planom se definiše stvaranje uslova za celovitiju integraciju izbeglica i interno raseljenih lica na području Kraljeva i to kroz unapređenje njihovog društvenog položaja, povećanjem njihove zaposlenosti, obezbeđivanjem adekvatnih uslova stanovanja, poboljšanjem socio-ekonomskog stanja i smanjenjem siromaštva. Planirane aktivnosti se odnose na uspostavljanje efikasne saradnje između svih lokalnih aktera (grada, udruženja građana, javnih ustanova i službi itd.), kao i sa Komesarijatom za izbeglice Republike Srbije, u cilju stambenog zbrinjavanja izbeglih i interno raseljenih lica, zatvaranja kolektivnih centara, pružanja pomoći osobama sa posebnim potrebama i slično.

Lokalni akcioni plan zapošljavanja grada Kraljeva za 2012. i 2013. godinu kao specifične ciljeve definiše: Podsticanje zapošljavanja i prevenciju nezaposlenosti kroz stvaranje uslova za socijalnu inkluziju i zapošljavanje mladih, žena, osoba sa invaliditetom, Roma, izbeglih i interno raseljenih lica, i ostalih teško zapošljivih kategorija; Podsticaj otvaranju novih radnih mesta.

Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma u gradu Kraljevu 2009–2015. definiše svrhu kao unapređenje položaja Roma, naročito u oblastima obrazovanja, zdravstvene zaštite, zapošljavanja i stanovanja, čime će se stvoriti uslovi za njihovu veću uključenost u društvene tokove. Cilj ovog akcionog plana je da ukaže na važnost planskog i sistemskog pristupa, kao i važnost međusektorske saradnje, u nastojanju da se postignu minimalni pomaci u rešavanju brojnih problema koji su povezani sa unapređenjem položaja Roma u lokalnoj sredini. U ovom kontekstu, Plan prepoznaje sledeće oblasti kao ključne:



- Stanovanje: Stvoriti uslove za legalizaciju stambenih objekata u romskom naselju Grdička kosa II; Unaprediti i izgraditi infrastrukturu u romskim naseljima; Poboljšati uslove stanovanja romskih porodica u Kraljevu obezbeđivanjem minimalnih stambenih standarda;
- Obrazovanje: Povećanje broja romske dece koja pohađaju redovnu nastavu u predškolskim ustanovama u Kraljevu, kroz stvaranje boljih uslova za pripremnu nastavu; Povećanje broja dece romske populacije koja redovno upisuju i pohađaju osnovnu školu uz motivaciju za ostvarivanje uspešnih rezultata; Povećanje broja romske dece koja redovno pohađaju srednju školu kroz promovisanje značaja srednjoškolskog obrazovanja; Povećanje broja romske dece koja su uključena u sistem visokoškolskog obrazovanja;
- Zapošljavanje: Smanjiti stopu nezaposlenih Roma i povećati broj radno sposobnog i ekonomski aktivnog romskog stanovništva na teritoriji grada Kraljeva;
- Zdravstvo: Povećanje nivoa znanja o značaju lečenja i preventive kontrole zdravlja cele romske populacije u Kraljevu; Poboljšanje položaja socijalno ugroženih Roma kroz pomoć u zdravstvenoj nezi i adekvatnom načinu ishrane; Unapređenje higijensko-epidemioloških uslova u romskim naseljima u cilju sprečavanja nastanka i širenja zaraznih bolesti; Stvaranje uslova za veću uključenost Roma u sistem socijalne i zdravstvene zaštite.

Lokalni plan akcije za decu 2008–2012. je plan koji je usklađen sa međunarodnim konvencijama i drugim međunarodnim i domaćim dokumentima. Osnovni ciljevi plana su smanjenje siromaštva dece, kvalitetno obrazovanje za svu decu, bolje zdravlje za svu decu, unapređenje položaja i prava dece ometene u razvoju, zaštita prava dece bez roditeljskog staranja i zaštita dece od zlostavljanja, zanemiravanja, iskorišćavanja i nasilja.

## Vranje

Grad Vranje nije usvojio poseban dokument javne politike koji se odnosi na socijalnu zaštitu, a tekst Strategije u ovoj oblasti je još u nacrtu. Ipak, u kontekstu odgovora na problem trgovine, tj. formulisanja adekvatnog odgovora na temu trgovine na lokalnom nivou, od velikog značaja mogu biti neki segmenti desetogodišnje Strategija održivog razvoja.<sup>133</sup> Ovaj krovni strateški dokument prema kome se usmeravaju javne politike drugih sektora, kao jednu od pet oblasti definiše društvene delatnosti, tj. podoblast – Socijalna politika i civilni sektor. SWOT analiza ove oblasti kao dosadašnje slabosti navodi nizak standard i nedovoljnu međusektorsku povezanost, a kao pretnje povećanje broja korisnika socijalne zaštite i poli-

<sup>133</sup> Strategija održivog razvoja grada Vranja 2010–2020. godina.

tizaciju. Definisan strateški cilj je razvijeni sistem lokalnih usluga socijalne zaštite koji će biti u funkciji zadovoljenja potreba svih građana i u okviru njega tri prioriteta:

- Poboljšanje saradnje između institucija socijalne zaštite, službi gradske uprave, zdravstvenih službi, pravosuđa, policije, obrazovanja, uz detaljne ciljeve jačanja kapaciteta institucija socijalne i zdravstvene zaštite, intenziviranje aktivnosti Gradskog koordinacionog odbora za socijalnu politiku, kao i izradu Protokola o međusektorskoj saradnji radi poboljšanja lokalnih usluga. Neki od konkretnih projekata u okviru ovog prioriteta su: pružanje pravne pomoći ženama i deci, žrtvama nasilja u porodici i trgovine, zatim obezbeđivanje smeštaja žrtvama nasilja, izgradnja Sigurne kuće za žene i decu žrtve nasilja u porodici, edukacija zaposlenih u Centru za razvoj usluga socijalne zaštite, SOS telefon i podizanje kapaciteta lokalne mreže za prevenciju i zaštitu od nasilja, zatim formiranje radne mreže različitih institucija za koordinirano reagovanje na potrebe socijalno ugroženih. U pitanju su sve petogodišnji projekti (2010- 2015) koji bi trebalo da budu obezbeđeni iz budžeta Ministarstva, Grada i od donatora.
- Afirmativna politika lokalne samouprave za resocijalizaciju ugroženih kategorija stanovništva uz detaljne ciljeve poput stvaranja preduslova za uključivanje socijalno ugroženih u ekonomski i društveni život grada, prekvalifikacije i dokvalifikacije za 15% nezaposlenih, kao i za 20% romske omladine (18- 35 godina) i realizaciju programa Dekada Roma. Planirani pojedinačni projekti u ovoj oblasti obuhvataju formiranje baze podataka o najsiromašnijim slojevima stanovništva, uređenje infrastrukture naselja i regulaciju pravno imovinskih odnosa u romskim naseljima, poboljšanje stambenog pitanja i zapošljavanja interno raseljenih lica, obuke za socijalno ugroženo stanovništvo za aktivno traženje posla, pomoć porodicama i deci ispod linije siromaštva, itd, koji bi takođe trebalo da budu realizovani u periodu od 2010. do 2015. godine, a finansirani od strane nadležnih ministarstava, iz gradskog budžeta i od strane donatora.
- Jačanje kapaciteta Gradske uprave obuhvata između ostalog poboljšanje uslova rada – renoviranje objekata i izrada baze podataka u mesnim zajednicama i obuke zaposlenih.

Pomenuti Nacrt Strategije razvoja socijalne zaštite 2012–2016. formuliše sledeći opšti cilj: Unapređenje postojećih i razvoj novih usluga kojima će se omogućiti unapređenje položaja građana koji pripadaju ugroženim grupama:

- starija lica
- deca i mladi,

- osobe sa invaliditetom,
- nezaposleni,
- žrtve nasilja,
- interno raseljena i izbegla lica,
- Romi
- migranti.

Plan za primenu strategije imao bi za svrhu da: definiše odgovornosti, uspostavi održivi gradski mehanizam naručivanja socijalnih usluga, omogući transparentnost procesa. U vezi sa posebno osetljivim grupama, planom je predviđeno i stambeno i infrastrukturno obezbeđenje romskih porodica koje se budu evidentirale kroz proces izrade socijalnih karti; dok se unapređenje položaja izbeglih i raseljenih lica planira zajedničkim akcijama Nacionalne službe za zapošljavanje, lokalne samouprave i lokalnih preduzetnika, na projektima za zapošljavanje i samozapošljavanje ovih lica. Predviđeno je da programi budu usklađeni sa karakteristikama grupa korisnika koje su identifikovane u Nacionalnoj strategiji za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica (egzistencijalno najugroženiji, siromašne radno sposobne porodice, radno sposobni).

Veoma su važni ciljevi u vezi sa žrtvama nasilja, s obzirom na da je u Vranju samo tokom 2012. godine SOS telefon za žrtve nasilja registrovao 164 poziva uglavnom žena, od kojih su u 140 slučajeva utvrđeni različiti oblici zlostavljanja i nasilja u porodici. Do kraja 2016. godine predviđa se razvijanje programa operativne razmene informacija relevantnih za žrtve i učinioce nasilja, kroz programe psiho-socijalne pomoći žrtvama nasilja, posebno deci, ženama, osobama sa invaliditetom i starijim licima. Takođe, razvijanje programa psiho-socijalne pomoći učiniocima nasilja/nasilničkog ponašanja.

Što se kategorije migranata tiče, Strategija predviđa zbrinjavanje i reintegraciju porodica raseljenih ispod mosta "Gazela", zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Radi ostvarenja ciljeva ostavljenih Strategijom, naglašena je potreba za osnaženom multisektorskom saradnjom svih predstavnika relevantnih institucija i organizacija.

Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica za period od 2009. do 2013. godine kao prioritetne grupe prepoznaje socijalno ugrožene porodice, porodice sa kidnapovanim članom, nezaposlena i materijalno siromašna lica ove populacije.

Lokalni akcioni plan za mlade 2011–2015. je usvojen od strane Gradskog veća, dok su u gradskom budžetu obezbeđena su sredstva za njegovo sprovođenje, uz sufinsiranje donatorskim sredstvima kroz Ministarstvo omladine i sporta i neposredno. Prioritetna područja rada koja se istovremeno tiču i oblasti prevencije jesu *Unapređivanje svih oblika zapošljavanja, samozapošljavanja i preduzetništva mladih i Razvijanje socijalne inkluzije i zdravih stilova života mladih.*

Lokalni plan akcije za decu za period 2006–2010. godine kao strateške ciljeve formuliše:

- smanjenje siromaštva dece
- bolje zdravlje za svu decu
- kvalitetno obrazovanje
- unapređenje položaja i prava dece ometene u razvoju
- zaštitu prava dece bez roditeljskog staranja
- zaštitu dece od zlostavljanja, zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja

Na osnovu iznetog je moguće zaključiti da strateški dokumenti ne prepoznaju fenomen trgovine ljudima ni u jednom segmentu. Takođe, međusobno nisu dovoljno usaglašeni, što može biti posledica odsustva generalnog plana sa jasnim prioritetima i razlika u dostupnosti sredstava za izradu ovih dokumenata (procesi izrade su najčešće motivisani donatorskom podrškom). Jedan od nedostataka lokalnih planova su neprilagođeni programi podrške, ne samo za žrtve, već ostale osetljive grupa, pa se u ovoj oblasti ne izvode potrebne i planirane aktivnosti. Nisu formulisani merljivi rezultati niti precizni indikatori uspešno realizovanih ciljeva. Potrebno je još jednom posebno naglasiti potrebu za donošenjem Strategije socijalne zaštite.

Kako je Vranje dobro ustaljena migratorna ruta – migranti sa teritorije Makedonije i Kosova odlaze ka EU – bilo bi od izuzetnog značaja razvijati programe systemske prevencije, uključujući suzbijanje siromaštva i podizanje svesti građana o trgovini ljudima i drugim rizicima.

Ukratko, o lokalnoj politici zaštite najosetljivijih grupa u kontekstu prevencije trgovine ljudima, moguće je zaključiti sledeće:

- Strateški dokumenti na nivou grada su uglavnom zastareli, nerevidirani. Strategija razvoja socijalne zaštite još uvek nije usvojena, iako je izrađen nacrt.
- Strategije nisu međusobno usaglašene, što je posledica odsustva generalnog plana sa jasnim prioritetima.
- Sredstava za izradu ovih dokumenata najčešće potiču iz stranih donacija.

- Radne grupe koje su učestvovala u izradama strateških dokumenata su neujednačenih kapaciteta.
- Dokumenti odabrani za analizu ne prepoznaju problem trgovine ljudima, ne postoji lokalni strateški i akcioni plan na lokalnom nivou koji sadrži odredbe o trgovini ljudima.
- Dokumenti prepoznaju osetljivu društvene grupe – predstavnici romske nacionalne zajednice, izbeglice i raseljena lica, žrtve porodičnog nasilja, materijalno ugrožene porodice, osobe sa invaliditetom, migranti.
- Opredeljena sredstva se ne transferišu dovoljno transparentno nosiocima aktivnosti.

Iz intervjua sa predstavnicima različitih institucija i organizacija na lokalnom nivou su u procesu praćenja implementacije lokalnih strateških i akcionih planova dobijene i sledeće informacije o samom postupanju u slučajevima prepoznavanja žrtava trgovine ljudima:

- Žrtva se smešta u prihvatnu stanicu do dolaska predstavnika Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine
- Centar za socijalni rad i zdravstvene ustanove preduzimaju mere iz svoje nadležnosti, ali i aktivnosti savetodavnog rada, smeštaja u Prihvatilište, obezbeđivanja pratnje, prikupljanja potrebnih informacija
- Obaveštava se Prihvatna stanica u Beogradu i nevladine organizacije koje se bave ovom problematikom, jer se ovo pokazalo kao efikasan metod kvalitetne zaštite

U procesu zaštite žrtava predstavnici institucija međusobno dobro saraduju. Ponovo se kao primer dobre prakse u ovom kontekstu navodi saradnja s policijom. Međutim, još uvek je ta saradnja zasnovana na ličnim poznanstvima i entuzijazmu, pre nego sistemskim rešenjima.

Posebno je značajno napomenuti da u zaštiti osetljivih društvenih grupa centar za socijalni rad pruža mere i usluge:

- hraniteljstvo
- smeštaj u ustanovu/prihvatilište
- pravo na materijalna davanja, dodatak za pomoć i negu uvećanog dodatka
- jednokratna novčana pomoć
- pomoć u kući starijim licima
- dnevni boravak
- savetodavni rad

Trenutno je prema evidenciji u Vranju 1463 korisnika novčane socijalne pomoći, a među njima je najveći broj pripadnika romske nacionalnosti, izbeglih i interno raseljenih lica; 593 osobe su korisnici tuđe nege i pomoći.

U procesu zaštite žrtava Centar za socijalni rad najčešće koordinira saradnju i zakazuje konferenciju slučaja. Ako se žrtva prvo obrati zdravstvenoj ustanovi, onda će predstavnik zdravstvene ustanove obavestiti ostale institucije.

Institucije koje reaguju u procesu zaštite žrtava su:

- policija
- centar za socijalni rad,
- centar za razvoj lokalnih usluga – Prihvatište
- Zdravstvena ustanova
- Nevladina organizacija/Odbor za ljudska prava i SOS telefon

Za praćenje efekata programa predstavnici policije kažu da ih prate kroz statistiku, praksu, zajedničke sastanke i svakodnevnu komunikaciju. Ostali predstavnici institucija smatraju da se efekti programa ne prate. Nedostatke celokupnog mehanizma za zaštitu žrtava trgovine ljudima, svi učesnici u intervjuu vide u nedovoljnim smeštajnim kapacitetima i nedostatku adekvatnih programa zaštite i prevencije;

U kontekstu prevencije trgovine ljudima potrebno je pomenuti i projekat koji je Centar za socijalni rad u Vranju realizovao u periodu od 2010. do 2012. godine - *Moja prava i kako do njih, namenjen* informisanju i edukaciji migranata o njihovim pravima i načinima ostvarivanja.

Crveni krst radi aktivnije na edukaciji i informisanju mladih i odraslih, u saradnji sa policijom, o opasnostima i posledicama trgovine ljudima, kroz tribine, radionice, sastanke, medijske kampanje. Što se tiče osetljivih grupa, Crveni krst, osim preventivnih aktivnosti pruža pomoć u hrani, odeći i lanč-paketima korisnicima posebno osetljivim grupama stanovništva u ruralnim sredinama.

Stiče se utisak da se u institucijama prepoznaje potreba za postojanjem timova i mreže za zaštitu žrtava trgovine ljudima. O samom fenomenu trgovine ljudima većina predstavnika nije imala precizne informacije, međutim, kada je u pitanju reagovanje na nasilje, predstavnici različitih institucija međusobno dobro saraduju. Neophodno je, dakle, dalje raditi na edukaciji zaposlenih u različitim sistemima.

Važno je napomenuti da udruženje građana NEXUS-Vranje radi na nacrtu Sporazuma o međusektorskoj saradnji za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja,

koji obuhvata segment zaštite dece od trgovine ljudima. Potpisnici Sporazuma biće predstavnici svih relevantnih institucija/organizacija. Ciljevi Sporazuma:

- Rano otkrivanje i međusobno obaveštavanje – razmena podataka;
- Uspostavljanje efikasne i jedinstvene procedure koja će osigurati brzo i koordinisano postupanje u situacijama nasilja nad decom;
- Usklađivanje i prilagođavanje stručnih standarda specifičnim potrebama zlostavljane dece;
- Povećanje udela sudski procesuiranih i zakonski sankcionisanih učinilaca;
- Povećanje broja otkrivenih slučajeva nasilja nad decom;
- Formiranje jedinstvene baze podataka;
- Podizanje bezbednosti.

Sporazum podržava Grad Vranje i biće predstavljen Gradskom veću.

### Preporuke

- Izrada lokalnog plana akcije za zaštitu žrtava trgovine ljudima;
- Uključivanje većeg broja aktera u proces identifikacije i pružanja pomoći žrtvama;
- Unaprediti postupak identifikacije žrtava trgovine ljudima;
- Izrada Protokola o međusektorskoj saradnji institucija za zaštitu žrtava trgovine ljudima na lokalnom nivou, koji bi definisao obaveze i način delovanja svih institucija i proces identifikacije, upućivanja i pružanja pomoći žrtvama trgovine ljudima;
- Formiranje mreže na lokalnom nivou za zaštitu i bolju koordinaciju institucija;
- Kreiranje programa podrške za žrtve, koji moraju biti prilagođeni kako bi pružili dugoročne usluge reintegracije potrebne svim žrtvama, kao što je obrazovanje, stručna edukacija, psihosocijalno savetovanje i psihosocijalna zaštita, pronalaženje posla, dugoročna podrška oko smeštaja;
- Otvaranje prihvatilišta za različite grupe žrtava (trgovina, nasilje);
- Formiranje fonda, postojanje posebnog budžeta za programe podrške žrtvama na lokalnom nivou;
- Organizovanje edukacija profesionalaca o načinima prepoznavanja žrtava trgovine ljudima;

Strategija razvoja socijalne zaštite grada Kragujevca za period 2010–2013. godina je izrađena u okviru projekta „Podrška sprovođenju Strategije socijalne zaštite u RS”, koji je bio regulisan memorandumom između Grada i nadležnog Ministarstva. Slično kao i u drugim gradovima u kojima su se razvijala strateška dokumenta u oblasti socijalne zaštite, i u Kragujevcu je osnovana Jedinica za koordinaciju izrade i implementacije Strategije (devetočlano telo), kao i Savet za socijalno strateško partnerstvo kao upravljačko telo od 29 članova. U domenu socijalne zaštite, Strategija navodi da je pored Centra za socijalni rad, važna ustanova socijalne zaštite Dečiji dom „Mladost”, prvenstveno namenjen deci bez roditeljskog staranja i sa razvijenim uslugama tokom procesa transformacije ustanove: stanovanje uz podršku, hraniteljski smeštaj, dnevni boravak za decu iz porodica u riziku, prihvatilište i prihvatna stanica za decu i omladinu do 18 godina i prihvatilište za žrtve porodičnog nasilja. Dalje, u pregledu aktivnosti i aktera u sferi socijalne zaštite, izdvojeno je udruženje „Sunce”, koje je između ostalog učestvovalo i u procesu razvoja lokalnih usluga i u sistemskoj podršci razvoju lokalne socijalne zaštite, zatim 15 organizacija koje se bave unapređenjem položaja romske populacije. U vreme izrade Strategije na snazi je bila Odluka o pravima u socijalnoj zaštiti kojom su između ostalih bila predviđena prava poput privremenog smeštaja u Prihvatilište i prihvatnu stanicu za decu i omladinu, zatim privremeni smeštaj u Prihvatilište za žrtve porodičnog nasilja, kao i privremeno stanovanje dece i omladine bez roditeljskog staranja.

SWOT analiza kao jednu od snage gradske socijalne zaštite prepoznaje postojanje protokola o saradnji između različitih sektora, što razlikuje Kragujevac od velikog broja drugih gradova u kojima je ovo upravo jedna od slabosti. Dalje, snaga su i razvijene službe unutar gradske uprave, kao i javne ustanove i udruženja građana. Slabosti su pre svega viđene kao nedovoljno razvijen sistem monitoringa i evaluacije, nedovoljan broj i obuhvat postojećih usluga, nedovoljno praćenje potreba od strane udruženja građana, nepostojanje jedinstvene baze podataka. Dalji reformski procesi – decentralizacija, standardizacija usluga, pluralizam i konkurentnost pružalaca su viđeni kao mogućnosti, dok su pretnje za dalji razvoj socijalne zaštite prvenstveno restriktivna državna politika prema lokalnim samoupravama, niska budžetska izdvajanja sa republičnog nivoa, sporost reformskih procesa, nepostojanje finansijskih transfera. Strateški cilj u oblasti socijalne zaštite Kragujevca – *unapređenje položaja osetljivih socijalnih grupa* bi trebalo da bude ostvaren kroz četiri ključna prioriteta, tj. ciljne grupe: i) deca, mladi i porodice u riziku; ii) odrasli pođeni siromaštvom; iii) osobe sa invaliditetom, iv) stari.



U kontekstu prevencije trgovine i zaštite žrtava, važno je obratiti pažnju na predviđenu operacionalizaciju aktivnosti u prve dve prioritete ciljne grupe, kao potencijalno najizloženije rizicima od trgovine.

Tako su u okviru *prioritetne oblasti deca, mladi i porodice u riziku*, neki od definisanih šest operativnih ciljeva: povećanje obuhvata materijalno ugroženih porodica uslugama socijalne zaštite; povećanje obuhvata postojećim uslugama za decu i mlade za 30% do kraja 2013. godine; povećanje obuhvata korisnika uslugama jačanja kohezije porodica u socijalnom riziku za 15% do kraja 2013. godine.

Što se tiče odraslih lica pogođenih siromaštvom, Strategija definiše samo tri znatno opštija operativna cilja: pružanje pomoći odraslim pogođenim siromaštvom, unapređenje uslova njihovog života i zapošljavanje lica sa faktorom otežane zapošljivosti (mladi do 30 i stariji preko 50 godina).

U Strategiji se trgovina ljudima ne pominje eksplicitno, osim u opisu aktivnosti Crvenog krsta i ne sagledava se da su prioritete grupe u manjem ili većem stepenu u riziku od trgovine ljudima ali ostvarivanjem operativnih ciljeva doprinosi prevenciji i umanjenju uticaja uzroka trgovine ljudima.

Ključna zapažanja koja se mogu formulisati po izvođenju aktivnosti praćenja primene lokalnih strateških planova:

- U gradu su zastupljeni institucionalni i vaninstitucionalni oblici socijalne zaštite;
- Saradnja lokalne samouprave, institucija socijalne zaštite i nevladinog sektora razvijena je kroz projektne aktivnosti;
- Za realizaciju prava korisnika koja su definisana lokalnim strateškim dokumentima obezbeđena su sredstva iz budžeta;
- Za određene oblasti između institucija i ostalih partnera postoje definisane procedure o postupanju i protokoli o saradnji;
- Kontinuiranom saradnjom lokalne samouprave i ostalih aktera u zajednici uspostavljen je sistem timskog i multisektorskog rada u cilju efikasnije zaštite građana;
- Pojedine usluge socijalne zaštite nisu razvijene iako za njima postoji potreba. Nerazvijenost usluga pravda se nedostatkom finansijskih sredstava i prostornih kapaciteta;
- Informisanost građana o pravima i uslugama socijalne zaštite nije dovoljno razvijena.

Radi sticanja preciznije slike o značaju prevencije trgovine ljudima, važno je napomenuti da je broj korisnika socijalne zaštite u stalnom porastu. Uslugama socijalne zaštite je 2008. godine obuhvaćeno 8% stanovništva Kragujevca, od čega su 33% deca, a 51% odrasla lica. Osobe ženskog pola su u 54% slučajeva korisnice socijalnih usluga.

Odlukom o socijalnoj zaštiti Grada Kragujevca („Službeni list grada Kragujevca”, br. 16/2011) utvrđuje se pravo na materijalnu podršku i pružanje usluga socijalne zaštite, za čije je ostvarivanje nadležan grad Kragujevac. Usluge u socijalnoj zaštiti su aktivnosti pružanja podrške i pomoći građanima i njihovim porodicama radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika, nepovoljnih životnih okolnosti, kao i razvoja potencijala korisnika za samostalan život. Usluge koje se utvrđuju ovom odlukom su:

1. Dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju
2. Dnevni boravak za decu iz porodica u riziku
3. Dnevni boravak za decu sa problemima u ponašanju
4. Predah smeštaj za decu i mlade sa smetnjama u razvoju
5. Dnevni boravak za odrasle osobe sa smetnjama u razvoj
6. Usluge Centra za mlade
7. Usluge Kluba mladih osoba sa invaliditetom
8. Pomoć i nega u kući za odrasle i starije osobe
9. Dnevni boravak za starije osobe
10. Usluge Kluba za starije osobe
11. Prihvatište za decu i mlade
12. Prihvatište za žrtve nasilja u porodici
13. Prihvatište za odrasle i starije osobe
14. Savetovanište za brak i porodicu
15. Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima
16. Stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju.

Usluge i podrška utvrđene ovom Odlukom mogu koristiti, pored ostalih, i žrtve trgovine ljudima, ukoliko ispunjavaju određene uslove. Tokom 2011. godine usluge Centra za mlade koristilo je 494 osoba. U prihvatilištu za žrtve porodičnog nasilja bilo je smešteno 81 korisnika, od toga 35 žena i 46 dece, 532 klijenata je potražilo pomoć u Savetovaništu za brak i porodicu, socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima koristilo je 212 lica u 66 stambenih jedinica, a stanovanje za mlade koji se osamostaljuju koristilo je 1 lice.

Žrtve trgovine ljudima se pominju kao potencijalni korisnici dveju usluga – Prihvatišta za decu i mlade i Prihvatište za odrasle i starije osobe.

U kontekstu prevencije trgovine ljudima može se pomenuti i nacrt Lokalnog plana akcije za Romkinja za period 2012–2015. godine. Lokalni plan pored ostalih ciljeva u oblasti socijalne zaštite sadrži i cilj – Uspostavljanje mehanizma za zaštitu žena i dece od trgovine ljudima. Specifični su definisani kao: Redovno prikupljanje informacija u vezi sa žrtvama trgovine Romkinjama i obuka i senzibilizacija službi i relevantnih NVO o specifičnosti Romkinja žrtava trafikinga i zaštita „dece ulice”. Planirane aktivnosti su informisanje o opasnostima, realizacija programa sigurnih kuća, kuća na pola puta otvorenog i zatvorenog tipa za Romkinje, kao i osposobljavanje službi da intervišu i pruže adekvatnu pomoć Romkinjama – žrtvama trgovine ljudima i deci uključenoj u život i rad na ulici.

Lokalni akcioni plan zapošljavanja Grada Kragujevca za 2012. godinu prepoznaje žrtve trgovine ljudima kao posebno ranjivu kategoriju. Aktivne mere i programi kojim je obuhvaćen veliki broj nezaposlenih lica usmereni su na smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti, ali u nestabilnom privrednom okruženju ove mere teško da mogu doneti održive i dugoročne rezultate.

Iako su strateškim dokumentima i lokalnim akcionim planovima Grada Kragujevca prepoznate posebno osetljive grupe i predviđene usluge i korisnici socijalne zaštite, nije prepoznat i rizik od trgovine ljudima kojim su ove grupe izložene. Strateškim i akcionim planovima nije predviđen, odnosno posebno izdvojen, sistem pružanja pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima, osim za slučajeve urgentnog zbrinjavanja. Međutim, lokalna zajednica je ovu potrebu prepoznala i godinama je u ovoj oblasti aktivna.

U praksi, u Policijskoj upravi postoji Tim za suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima koji se bavi otkrivanjem slučajeva trgovine ljudima i preduzimanjem neophodnih mera. Kao prioritetni zadatak su izdvojeni osiguravanje bezbednosti i zaštita žrtve, kao i medicinsko zbrinjavanje, a potom procesuiranje učinilaca. U procesu zbrinjavanja žrtve, Policijska uprava, Centar za socijalni rad i zdravstvene ustanove saraduju i preduzimaju neophodne radnje po modelu međusektorske saradnje koja je uspostavljena Protokolom o međusektorskoj saradnji u procesu zaštite žrtava nasilja u porodici, koji se u procesima zaštite žrtava nasilja pokazao uspešnim.

Godinama unazad sprovedeni su i brojni preventivni programi u vezi sa trgovinom ljudima. Romske organizacije (Romski informativni centar, Stablo, Romanipen i druge) su prve prepoznale značaj rada na prevenciji. Osim sa Romima, radili su na

edukaciji prosvetnih radnika i učenika osnovnih i srednjih škola. Tokom 2008. i 2009. godine Romski informativni centar je sproveo projekat *Kulturom protiv trgovine ljudima* u kome je u osam srednjih škola oformljena manja grupa učenika koji su zajedno sa svojim profesorima u ulozi mentora osmislili i izveli forum-teatarsku predstavu na temu trgovine ljudima. Takođe, romske organizacije permanentno rade na obrazovanju i inkluziji Roma, a imaju i programe za povećavanje zaposlenosti.

Od 2007. godine Crveni krst Kragujevca sprovodi program *Prevenција trgovine ljudima*. U okviru programa sprovedena je edukacija edukatora, održan veliki broj radionica i tribina za mlade osnovnog i srednjoškolskog uzrasta, studente, mlade osobe sa teškoćama u razvoju, štićenike Okružnog zatvora u Kragujevcu. Gostovanjem koordinatora, edukatora i saradnika na programu u medijskim emisijama, šira javnost je upoznata sa rizicima i načinom prevencije trgovine ljudima. Od izdavanja prvog broja časopisa *U službi humanosti* Crvenog krsta Kragujevca, aktivnosti programa su detaljno predstavljene i opisane u svakom od izdatih brojeva, a u pojedinim brojevima je ukazano i na potrebne mere opreza na putovanjima.

Svake godine tradicionalno se obeležava Evropski dan borbe protiv trgovine ljudima: u izlozima prodajnih objekata postavljane su lutke koje bi prolaznicima skrenule pažnju na položaj u kome se nalaze žrtve trgovine ljudima; postavljani su ukrasni paketi u prometnom tržišnom centru sa opominjućim porukama...

Na ovom mestu vredi spomenuti i rezultate ankete koju je sproveo Crveni krst i u kojoj je učestvovalo 342 osoba – 143 muškog (41,8%) i 199 (58,19%) ženskog pola. U vezi sa poznavanjem oblika trgovine ljudima, najveći broj njih (91,8%) je upoznat da je seksualno iskorišćavanje oblik trgovine ljudima. Na pitanje o tome šta utiče na povećanje broja žrtava trgovine ljudima, najveći broj ispitanika, njih 72,51%, smatra da utiču lakovernost ili povodljivost, a odmah iza toga dolazi javljanje na neproverene oglase i želja za boljom budućnošću. Na pitanje o tome kome bi prijavili slučaj trgovine ljudima, 80,12% ispitanika je odgovorilo da bi se obratili Ministarstvu unutrašnjih poslova. Najznačajnije je da je najveći broj ispitanika – 78,65% smatra da informisanje stanovništva o ovom globalnom problemu putem medija bitno utiče na umanjenje opasnosti od trgovine ljudima, a odmah iza toga, navode da su to održavanja predavanja, tribina, konferencija.

Osim pomenutih, i Ministarstvo prosvete je realizovalo projekat – *Uloga obrazovnog sistema u zaštiti učenika od porodičnog nasilja* i u okviru ovog projekta je jedna od tema bila trgovina ljudima. U svakoj osnovnoj i srednjoj školi na području gra-

da, 5 do 6 prosvetnih radnika bilo je uključeno u neki od edukativnih programa na temu trgovine ljudima.

Takođe, Policijska uprava je imala kontinuirane edukacije romske populacije i izbeglica, samostalno i u partnerstvu sa Crvenim krstom i nevladinim organizacijama. Kancelarija za mlade je za svoju ciljnu grupu na ovu temu organizovala radionice i tribine.

U Kragujevcu je nevladin sektor prilično razvijen i uključuje različita polja delovanja. Godinama unazad realizuje brojne, raznovrsne programe koji su usmereni na smanjenje socijalne isključenosti i siromaštva, čime se umnogome doprinosi prevenciji trgovine ljudima.

### Preporuke

- Potrebno je kreirati mehanizme i standarde u postupku zaštite žrtava trgovine ljudima – od urgentne pomoći (obezbeđivanje smeštaja, medicinske i psihološke pomoći), preko rehabilitacije do reintegracije;
- Neophodno je doneti obavezujući dokument o multisektorskoj saradnji u ovoj oblasti;
- Kreirati procedure u sistemu zaštite koje obavezuju na principe poštovanja volje žrtve, njenog najboljeg interesa i nediskriminacije;
- Unaprediti kompetencije profesionalaca za prepoznavanje potencijalnih žrtava trgovine ljudima i postupanje;
- Ustanoviti besplatnu medicinsku i pravnu pomoć za žrtve kao i za one koji su u postupku dobijanja statusa žrtve trgovine ljudima;
- Nastaviti sa radom na prevenciji trgovine ljudima na svim nivoima;
- Preventivnim programima obuhvatiti opštu javnost, širi krug profesionalaca, decu i mlade i grupe u riziku;
- Sve aktivnosti vezane za prevenciju i suzbijanje trgovine ljudima sprovesti kroz pristup zasnovan na konceptu ljudskih prava i poštovanje rodne perspektive.

### Novi Sad

U Novom Sadu ne postoji aktuelni dokument javne politike koji reguliše oblast socijalne zaštite ili zaštite ranjivih grupa. Nekoliko dokumenata koji bi mogli da imaju posredan značaj i za prevenciju i zaštitu žrtava trgovine su izrađeni tokom proteklih nekoliko godina, ali nisu bili usvojeni.

Tako je Strategija razvoja socijalne zaštite završena 2006. godine, ali dokument nije usvojen od strane skupštine. U bazi podataka lokalnih strateških dokumenata Strategije za smanjenje siromaštva je navedeno da je lokalna samouprava iz sopstvenih sredstava inicirala izradu dokumenta, a da su partneri u ovom procesu bili Centar za socijalni rad i nevladine organizacije. Slično je i sa novosadskom Strategijom razvoja grada koja bi trebalo da važi do 2026. godine i koja po pomenu-toj bazi podataka nije usvojena, a članovi tela zaduženi za koordinaciju izrade su predstavnici Roma, mladih, izbeglica i raseljenih, žena i starih. Zatim, tu je takođe neusvojena Strategija održivog razvoja kao sveobuhvatan socio-ekonomski razvojni plan koji je bio planiran za period 2007–2011. godine. Izradu su inicirali lokalna samouprava i Stalna konferencija gradova i opština, a kao partneri u procesu izrade su navedeni Centar za socijalni rad, obrazovne i zdravstvene institucije, kao i udruženja građana.

Međutim, od postojećih planova, treba pomenuti Lokalni akcioni plan politike za mlade za period 2010–2014. Prateći preporuke za tehničku podršku Savezne Republike Nemačke (GTZ), koja je u velikom broju opština i gradova u RS pomagala izrade LAP-a za mlade, LAP-u za mlade Grada Novog Sada opisuje i imenuje institucionalne preduslove, polazne osnove, učesnike i sam proces izrade dokumenata. Uneti su i statistički podaci za prikaz 11 oblasti koje akcioni plan treba da obuhvata. Ovaj plan, jedini postojeći, nije prošao reviziju ali se svake godine, na osnovu evaluacije, bira cilj koji će biti prioritet tekuće godine. Na osnovu toga Grad i raspisuje konkurse za finansiranje projekata iz budžeta grada vodeći računa o izabranom prioritetnom cilju.

Na lokalnom nivou je u izradi i Akcioni plan za Romkinje za period od 2012. do 2015. godine koji treba da bude u skladu sa Strategijom za unapređenje položaja Roma, kao i svim ostalim pretećim dokumentima koji se odnose na poboljšanje položaja Romkinja, te resornim zakonskim aktima. Dokument bi trebalo da sadrži konkretne i lokalno specifične mere usmerene na sveopšte poboljšanje položaja Romkinja koje žive na teritoriji Novog Sada.

Kako ne postoje strateški i akcioni planovi koji se tiču socijalne zaštite, mogući okvir za zaštitu žrtava i prevenciju trgovine ljudima je bilo moguće analizirati samo na osnovu LAP-a za mlade. Naime, u delu plana koji razrađuje temu bezbednosti, u okviru celine *delinkvencija*, trgovina se, pogrešno, objašnjava kao seksualni delikt i poredi sa silovanjem i prostitucijom.

Kada su u pitanju osetljive grupe LAP za mlade prepoznaje nekoliko posebno osetljivih grupa: mladi koji se bave seksualnim radom, mladi sa invaliditetom, mladi

iz disfunkcionalnih porodica, mladi korisnici psihoaktivnih supstanci, mladi koji trpe ili vrše nasilje ili žive u situacijama nasilja, mladi koji žive u siromaštvu, mladi Romi i Romkinje, mlade LGBT osobe, mladi koji su silom uključeni u privređivanje, mladi koji žive u prigradskim naseljima.

Kao najurgentnije potrebe mladih u oblasti socijalne politike u Gradu Novom Sadu, a posebno kada su u pitanju posebno osetljive grupe, istaknuto je, između ostalog i sledeće:

- Nedostatak informacija o radu socijalnih službi
- Nemogućnost za povremeno zapošljavanje
- Diskriminacija mladih prilikom zapošljavanja
- Komunikacija sa socijalnim službama
- Odnos medija prema specifičnim grupama
- /Romi, OSI/ – Nedostatak osnovnih uslova za život
- Nedovoljna svest mladih o diskriminaciji
- Segregacija Roma i Romkinja
- Nedovoljna zainteresovanost obrazovnih ustanova za pomoć i brigu o Romima i drugim diskriminisanim grupama
- Nastavni kadar i psihološko-pedagoške službe u školama nisu senzibilisane
- Nejednak tretman prema osobama koje žive s HIV/AIDS-om i LGBT osobama
- Nedovoljno informacija o NVO
- Nedovoljno informacija o zakonima/pravima/mogućnostima
- Nedovoljna informisanost o sigurnoj ženskoj kući i načinu da se dospe do nje
- Nedovoljno informacija o instituciji ombudsmana
- Komplikovana birokratska procedura za ostvarivanje prava socijalne zaštite
- Nedostatak savetovališta za mlade od 19 do 30 godina (koji nisu u sistemu školstva)
- Mladi koji su pod povećanim rizikom od socijalne isključenosti/socijalno isključeni nisu dovoljno upoznati sa oblicima socijalne isključenosti i pravima koje građani mogu ostvariti kroz sistem socijalne zaštite
- Ne postoji razvijen model registrovanja mladih koji pripadaju osetljivim grupama i njihovog upućivanja na različite pružaoce usluga socijalne zaštite
- Kategorije i problemi mladih koji su pod povećanim rizikom od socijalne isključenosti/socijalno isključeni nisu dovoljno zastupljeni u medijima
- Mediji doprinose pogoršanju socijalnog položaja pojedinih osetljivih grupa mladih

- Fizičko i psihičko nasilje kao oblici diskriminacije različitih grupa mladih su socijalno poželjni oblici ponašanja među mladima
- Problem mladih Roma/Romkinja je što im ustanove socijalne zaštite ne podižu kvalitet uslova života
- Neznanje mladih o razlici između državnih institucija i organizacija civilnog društva u smislu obraćanja radi socijalne zaštite
- Nedovoljna informisanost o radu organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima socijalne zaštite
- Nedostatak informacija potrebnih za prepoznavanje različitih, ne toliko uočljivih i svakodnevnih vidova diskriminacije
- Problemi diskriminacije različitih mladih, usled nepoznavanja principa rodne ravnopravnosti itd.

Tokom fokus-grupnih intervjuva, izvedenih u sklopu aktivnosti praćenja primene lokalnih politika za suzbijanje trgovine ljudima, utvrđeno je da je nivo znanja ispitanika o fenomenu trgovine ljudima veoma neujednačen. Ispitanici koji do sad prolazili neke obuke vezane za fenomen trgovine ljudima bili su veoma upućeni u ovaj fenomen, imali su znanja o postojećim mehanizmima zaštite žrtva, postojećim pravnim aktima koji se odnose na trgovinu ljudima i dr. Takođe su bili upućeni u postojanje Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, kao i njenu ulogu i nadležnosti. Važno je skrenuti pažnju na činjenicu da, uprkos preporukama za postupanje, pripadnici policije Službu kontaktiraju tek nakon što javni tužilac podigne optužnicu za delo trgovine ljudima.

S druge strane, posebno u obrazovnim ustanovama, nivo znanja o fenomenu trgovine ljudima pokazao se kao veoma nizak. Jedini izvori informacija o ovoj temi su uglavnom mediji i u većini slučajeva su prisutne zablude koje se i inače javljaju kada je tema trgovine ljudima u pitanju, kao što su npr. to da se trgovina ljudima odnosi uglavnom na seksualnu eksploataciju, na strane državljane i da su žrtve uvek osobe ženskog pola. Dosta ispitanika nakon intervjuva izrazilo je veliko interesovanje za više informacija o fenomenu trgovine ljudima.

### Preporuke

- Izrada lokalnog akcionog plana za suzbijanje trgovine ljudima – Kao primer dobre prakse, za izrade LAP-a može se iskoristiti primer LAP-a politike za mlade za period 2010–2014. Inicijativa za izradu LAP-a za suzbijanje trgovine ljudima mogla bi da krene od mreže organizacija i institucija koja je formirana ovim projektom. Volonterski program koje su zajednički pokrenuli NSHC i Evandeosko



udruženje studenata, *Sloboda nema cenu – Stop trgovini ljudima*<sup>134</sup> će izradu plana u Novom Sadu i inicirati;

- Prilikom izrade LAP-ova iz drugih oblasti, uneti odredbe o trgovini ljudima;
- Edukacija mogućih aktera u procesu identifikacije i pružanja pomoći žrtvama o temi trgovine ljudima. Tokom intervjua, tim je došao do zaključka da postoji veliki broj aktera koji bi u Novom Sadu mogli da se uključe u borbu protiv trgovine ljudima, da postoji volja, ali i veliko nepoznavanje teme i da je preko potrebna edukacija, posebno stručnjaka koji su često u dodiru sa pripadnicima osetljivih grupa (npr. obrazovne institucije);
- Uključivanje većeg broja aktera u proces identifikacije i pružanja pomoći žrtvama;
- Osnaživanje institucija i organizacija za međusobnu saradnju;
- Izrada Protokola o međusektorskoj saradnji institucija u zaštiti žrtava trgovine ljudima na lokalnom nivou, koji bi definisao obaveze i način delovanja svih institucija u procesu identifikacije, upućivanja i pružanja pomoći žrtvama trgovine ljudima;
- Nastavak rada mreže koja je formirana projektom *Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima* nakon završetka projekta, praćenje i unapređenje rada formirane mreže. U cilju ostvarivanja ove preporuke potrebno je izabrati jednu od organizacija ili institucija članova mreže, koja bi bila zadužena za koordinaciju i praćenje rada mreže;
- Kreiranje programa podrške za žrtve, koji moraju biti prilagođeni kako bi pružali dugoročne usluge reintegracije potrebne svim žrtvama, kao što je obrazovanje, stručna edukacija, psiho-socijalno savetovanje i psiho-socijalna zaštita, pronalaženje posla, dugoročna podrška oko smeštaja. U tom smislu iskoristiti već postojeće programe u Novom Sadu (na primer, Psihološko savetovalište za mlade NSHC-a, program Škole za obrazovanje odraslih „Sveti Sava” i sl.) i kreirati nove koji se pokazuju kao potrebni;
- U saradnji sa Centrom za socijalni rad ustanoviti da li će Prihvatište u okviru Sigurne ženske kuće (otvoreno i osposobljeno tokom partnerskog projekta NSHC-a i Centra za socijalni rad u Novom Sadu) nastaviti da zbrinjava žrtve trgovine ljudima. Ukoliko Prihvatište neće nastaviti sa radom, otvoriti novo prihvatilište;
- Formiranje fonda za programe podrške žrtava na lokalnom nivou;
- Organizovanje radionica, tribina, predavanja i drugo u cilju podizanja svesti o trgovini ljudima, posebno sa osetljivim grupama i mladima. Uključiti volonter-

---

<sup>134</sup> [www.facebook.com/pages/Sloboda-nema-cenu-Stop-trgovini-ljudima](http://www.facebook.com/pages/Sloboda-nema-cenu-Stop-trgovini-ljudima)

ski program *Sloboda nema cenu – Stop trgovini ljudima* i mrežu koja je formirana ovim projektom u cilju realizacije ove preporuke. Primer kako bi se to moglo uraditi je i predlog za saradnju koji je volonterski program dobio od Studentskog doma zdravlja, da se redovne sistematske preglede studenta uključi i radionica o prevenciji trgovine ljudima. Pored toga bi trebalo organizovati javne akcije u gradu na ovu temu, deljenje flajera, brošura, informisanje građana i u te akcije uključiti omladinske organizacije, organizacije za mlade, Kancelariju za mlade, škole, učeničke parlamente i druge aktere.

## Subotica

Strateški plan razvoja socijalne zaštite za period 2008–2012. godina<sup>135</sup> i Akcioni plan za 2008. godinu je razvijan u okviru projekta „Podrška sprovođenju Strategije razvoja socijalne zaštite”. Jedna od projektnih aktivnosti je bilo formiranje Opštinskog koordinacionog odbora strateškog planiranja razvoja socijalne politike (KOSP), koji je kao intersektorsko telo sastavljeno od predstavnika lokalne administracije, javnih službi, udruženja građana vodio proces izrade Strategije. U pitanju je prvi objedinjen dokument u oblasti socijalne zaštite u Subotici i usmeren je ka konkretnim reformskim zahtevima – decentralizaciji usluga i prenosu nadležnosti na lokalni nivo. Iako nema posebnih oblasti u kojima se eksplicitno razrađuje odgovor na trgovinu ljudima, Strategija se nedvosmisleno bavi preveniranjem rizika od društvene isključenosti, diskriminacije i siromaštva, a samim tim i trgovinom ljudima. Strategija naime prepoznaje sledeće ciljne grupe kojima je potrebno posvetiti posebnu pažnju: deca i omladina, porodica (žene čine posebnu podgrupu), osobe sa invaliditetom, stari, siromašni i nezaposleni, Romi.

Ovo bi prevashodno podrazumevalo obezbeđenje održivosti postojećih i pružanje novih usluga za ove grupe stanovništva, kao i edukativno – informativni rad sa pripadnicima marginalizovanih grupa. Izdvajanje posebne budžetske linije za socijalna davanja i lokalne usluge bi trebalo da se obezbedi održivost i implementaciju Strategije. Definisano je četiri strateška cilja:

- Unapređenje postojećih usluga za osetljive grupe kroz povećanje obima i kvaliteta usluga, broja korisnika i uz intersektorski pristup i pluralizam pružalaca;
- Povećanje nivoa socijalne zaštite posebno osetljivih grupa kroz uvođenje inovativnih organizacionih oblika i usluga socijalne zaštite na principima saradnje i partnerstva među sektorima i uz pluralizam pružalaca;

<sup>135</sup> Strateški plan razvoja socijalne zaštite opštine Subotica za period 2008. do 2012. godine (novembar 2007. godine).

- Jačanje lokalnog sistema socijalne zaštite kroz razvijanje održivih mehanizama međusektorske saradnje i institucionalizacija istih, utemeljene na ravnopravnosti pružalaca iz javnog, privatnog i civilnog sektora, izgradnju ljudskih resursa i celovitih kapaciteta sistema;
- Informisanje i edukovanje javnosti za smanjenje diskriminacije posebno osetljivih grupa i aktiviranje svih odgovornih činilaca u ovom pravcu.

U delu Strategije u kome se sumira stanje u oblasti deca i mladi navodi se da nedostaju sistemski i održiva rešenja za zadovoljenje osnovnih potreba dece i mladih kojima je potrebno hitno zbrinjavanje, a pogotovo s obzirom na to da prihvatna stanica ne zadovoljava potrebe, dok se sa druge strane povećava broj dece koja se nalaze u skitnji ili su žrtve različitih vidova zlostavljanja. Ukazano je na to da usluge nisu dovoljno dostupne i da nije ostvaren kontinuitet zaštite. Dalje, zapaža se odsustvo koordinacije, neekonomičnost i neujednačenost u raspodeli resursa, nedostatak ili mali broj usluga koje su namenjene najugroženijim grupama dece i mladih, te preklapanje i neplansko sprovođenje programa, sa tim da oni nisu ciljano usmereni na najosetljivije grupe. Usled toga deca i mladi i njihovi roditelji često bivaju izloženi novim traumatičnim iskustvima pri uglavnom pasivnom korišćenju usluga. Jedan od specifičnih zadataka za ovu ciljnu grupu je proširenje postojećih i uvođenje inovativnih organizacionih oblika i vaninstitucionalnih usluga socijalne zaštite, sa akcentom na preventivnom delovanju. Do kraja 2008. godine je kao specifični cilj planirano da se pri Domu za decu i omladinu stavi u funkciju prihvatna stanica za decu i mlade kojima je potrebno hitno privremeno zbrinjavanje (deca bez roditeljskog staranja, deca u skitnji, žrtve nasilja...) sa kapacitetom do 20 mesta.

U oblasti subotičke Strategije koja se tiče *porodice* kao prepoznate grupe koja zahteva dodatnu zaštitu su takođe ubrojana i deca žrtve nasilja. Evidentan je trend porasta slučajeva nasilja u porodici, problema u porodičnom funkcionisanju, kao i obavljanju roditeljske uloge. Zaštita i pomoć žrtava nasilja nije potpuna i zbog nepostojanja mogućnosti institucionalnog zbrinjavanja i adekvatnog rada sa žrtvama i nasilnikom. Kao neki od specifičnih zadataka su definisani izgradnja Sigurne kuće do kraja 2008. godine sa kapacitetom 15 mesta za zbrinjavanje žrtava nasilja sa uslugama socijalne i pravne zaštite, kao i sprovođenje programa psiho-socijalne podrške i pomoći za žrtve nasilja kroz grupne aktivnosti i individualni rad.

Sledeća ciljna grupa čijem poboljšanju položaja Strategija treba da doprinese je siromašno i nezaposleno stanovništvo. Primećeno je da nivo i obim materijalnih davanja za ugrožene grupacije nisu dovoljni, ali da osim toga vlada i nedostatak saradnje i razmene informacija između javnog sektora i civilnog društva, uključujući i zajednički sistem za pronalaženje i identifikovanje lica u stanju socijalne potrebe.

Strateške intervencije između ostalog treba da omoguće jednaku dostupnost usluga svim licima u stanju socijalne potrebe, kao i veća materijalna izdvajanja za potrebe siromašnih, kako sa nivoa Republike tako i sa nivoa lokalne samouprave. Višečlane porodice sa više od 5 članova, kao i nezaposleni iznad 41 godine starosti su izdvojene kao posebne korisničke grupe. Jedan od specifičnih ciljeva je povećanje obuhvata siromašnih lica uslugama socijalne zaštite putem mera za lakše ostvarivanja osnovnih i proširenih prava, kao i povećanje broja, kvaliteta usluga siromašnim građanima kroz razvijanje međusektorske saradnje i redovni monitoring. Na nivou zadataka, osim onih koji se odnose na materijalnu pomoć, planirano je da se tokom 2008. godine definišu protokoli o saradnji o prepoznavanju i reagovanju na pojave siromaštva između javnih ustanova i civilnog društva, kao i da se građani kontinuirano informišu o uslugama socijalne zaštite najmanje dva puta godišnje. Protokol o saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje i regulisanje društveno korisnog rada korisnika socijalne zaštite je trebalo da budu završeni do kraja 2009. godine. Još jedan zadatak je bio uvođenje jedinstvene baze podataka o uslugama i korisnicima koja bi umrežila institucije i civilne organizacije, i to do kraja 2010. godine.

U oblasti Strategije koja se odnosi na Rome kao prioritetna ciljna grupa su izdvojena deca i to specifično iz sledećih grupa: deca do 5 godina, predškolska deca i deca u osnovnoj školi, deca koja pohađaju škole za obrazovanje odraslih, kao i tri grupe za koje se može reći da su posebno izložena rizicima od trgovine: mladi koja nisu nikad bili obuhvaćeni školskim sistemom, deca povratnika iz Zapadne Evrope i deca bez ličnih dokumenata. Kao dva specifična cilja su definisani dalje razvijanje inkluzije u obrazovanje i rešavanje problema osoba bez ličnih dokumenata, kao uslova za ostvarivanje ostalih prava. U skladu sa tim, neki od specifičnih zadataka su istraživanje mogućnosti rešavanja i definisanje mera za pribavljanje ličnih dokumenata roditelja i dece tokom 2008. godine. Tokom naredne dve godine je zatim bilo predviđeno da se te mere i sprovode, tj. da se sva deca i odrasli bez dokumenata uvedu u evidenciju, u saradnji lokalne samouprave, civilnog sektora, Centra za socijalni rad, policije, itd. Dugoročno poboljšanje položaja romske zajednice je trebalo da bude potpomognuto uvođenjem instituta romskog koordinatora od 2009. godine. Slično kao i u drugim oblastima i u ovoj je trebalo da se definišu program i protokoli o saradnji između obrazovnih i socijalnih ustanova, opštinske uprave i romskih organizacija, prevashodno zarad poboljšanja pristupa obrazovanju, i to do kraja 2008. godine.

Osim definisanje aktivnosti po specifičnim ciljnim grupama, Strategija predviđa da je u Subotici neophodna formalizacija saradnje aktera, tj. usvajanje jedinstvenog

protokola o saradnji između lokalne vlasti, institucija socijalne i zdravstvene zaštite, obrazovanja, udruženja građana, kojim bi se jasno prepoznala uloga i odgovornost svakog od aktera u odnosu na usvojenu Strategiju. Predviđeno je da se protokol potpiše u roku od tri meseca od usvajanja Strategije. Takođe je predviđeno da se usvoji Pravilnik i procedure za naručivanje, finansiranje, praćenje i evaluiranje usluga, a u skladu sa obezbeđivanjem pluraliteta pružalaca. Na kraju, planirano je sprovođenje kontinuiranog monitoringa i periodične evaluacije – za pojedine faze i celovite jednom godišnje, dok je finalna evaluacija Strategije socijalne zaštite trebalo da bude obavljena na kraju 2012. godine.

Kao relevantan za oblast prevencije trgovine ljudima, Lokalni plan akcije za mlade za 2013. godinu imenuje sledeće specifične ciljeve u okviru opšteg - razvijanje zdravih životnih stilova, unapređenje psihosocijalnih veština i preventivno delovanje na zdravlje mladih Subotice:

- Osnaživanje mladih osoba iz vulnerabilnih grupa za adekvatno uključivanje u društvo i senzibilizacija šire javnosti za isto;
- Razvijanje zdravih životnih stilova;
- Jačanje koordinacije i komunikacije između institucija i organizacija koje se bave bolestima zavisnosti (zdravstvene, obrazovne i OCD);
- Jačanje saradnje između institucija i organizacija koje se bave zaštitom reproduktivnog zdravlja i prevencijom polnopenosivih bolesti (zdravstvene, obrazovne i OCD).

Osim pomenute oblasti, LAP za mlade definiše i problem nedovoljno razvijenog sistema podrške na polju smanjenja stigme, diskriminacije i razvoja psihosocijalnih veština kod vulnerabilnih grupa za njihovo pravovremeno uključivanje u društvo. Ovom formulacijom je široko obuhvaćen problem mladih koji su pod povećanim rizikom od trgovine ljudima.

Kao mogući resurs u zajednici je potrebno pomenuti servisa udruženja Stav+ – savetovalište za mlade *Centar pozitivne prevencije* u kom rade edukovani savetnici za rad sa mladima, prvenstveno iz osetljivih grupa stanovništva. U savetovalištu su pored obučanih savetnika iz ciljnih grupa (peer), angažovani i stručnjaci kao što su, psiholozi, pedagozi, epidemiolozi. U vremenskom periodu od godinu dana ostvareno je preko 400 kontakata sa mladim ljudima koji su se obračali sa različitim pitanjima i problemima. Ovakav servis će sigurno u budućnosti moći da koriste i žrtve trgovine ljudima.

Za vreme realizacije projekta Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima, formirana lokalna mreža je bila izuzetno aktivna i nastaviće sa radom po završetku projekta.

## Sremska Mitrovica

Strateški plan za razvoj usluga socijalne zaštite<sup>136</sup> za period 2008–2012. je nastao u okviru projekta *Planiranje lokalnih usluga socijalne zaštite – PLUS* koji su zajednički finansirali EAR i UNDP. Plan je nastao kao rezultat rada međusektorske Komisije za planiranje socijalne politike Sremske Mitrovice.

Kao ključne zainteresovane strane, tj. grupe stanovništva čiji položaj je potrebno unaprediti su, pored osoba sa invaliditetom i starih lica, posebno prepoznati i deca i mladi (deca bez roditeljskog staranja, socijalno i materijalno ugrožena deca, deca iz porodica sa poremećenim odnosima, deca ometena u razvoju i deca sa poremećajima u ponašanju) i nezaposleni. U analizi stanja u sektoru socijalne zaštite je navedeno da se iz gradskog budžeta finansira Savetovalište za brak i porodicu pri Centru, koje ima i terapijsku sobu sa opremom koju koristi multidisciplinarni tim u radu sa decom žrtvama. Za potrebe mladih koji izlaze iz ustanova ili hraniteljskih porodica je u okviru programa Kuća na pola puta kupljen i opremljen stan u gradu.

Kao opšte prepreke unapređenju sistema zaštite i sprovođenja Strategije su identifikovane velika nezaposlenost, negativne posledice tranzicije, reforma sistema socijalne zaštite (koja je takođe viđena i kao mogućnost) i politička nestabilnost.

Prvi od strateških prioriteta je razvoj lokalnih kapaciteta za realizaciju prioriteta Strategije, po kome je Komisiji za planiranje socijalne politike pripao zadatak traženja sredstava za nove usluge socijalne zaštite, kao i praćenje i implementacija decentralizacije sistema socijalne zaštite. Zaštita dece i mladih je sledeći prioritet Strategije, u okviru koga su kao problemi identifikovani: nepostojanje preventivnih programa, nedostatak programa podrške socio-materijalno ugroženoj i deci i mladima iz marginalizovanih grupa. Preporuke i poželjne intervencije su preventivno delovanje kroz zajednicu, porodicu i vršnjačke grupe, dok bi planovi prevencije trebalo da budu ustanovljeni na svim nivoima vlasti i da sadrže analizu problema, listu raspoloživih programa i sredstava, jasno definisane odgovornosti, mehanizme za koordinaciju, itd. Na nivou konkretnih aktivnosti to bi podrazumevalo: razvijanje dnevnog boravka za decu koja nemaju adekvatne uslove za život i učenje; savetovališta za adolescentske krize za pomoć porodicama; širenje mreže hra-

<sup>136</sup> Strateški plan za razvoj usluga socijalne zaštite 2008-2012. godine, grad Sremska Mitrovica.

niteljskih porodica sa posebnim akcentom na specijalizovano hraniteljstvo koje bi pokrilo i slučajeve nestabilnih porodica; razvijanje preventivnih programa za porodice iz marginalizovanih grupa sa ciljem socijalizacije dece; osnivanje namenskih fondova za dugoročnu pomoć porodici za prevenciju siromaštva; kreiranje jedinstvene evidencije predškolske dece kroz obrazovne institucije, posebno iz marginalizovanih grupa, sa ciljem njihovog blagovremenog uključivanja u sistem obrazovanja; razvoj preventivnih edukativno-vaspitnih programa sa ciljem završavanja osnovnog obrazovanja; formiranje fonda za stručno osposobljavanje mladih koji su van sistema srednjoškolskog obrazovanja i pomoći mladima koji se nalaze u situaciji povećanog društvenog rizika (za nabavku školske opreme kao i za plaćanje mesečnih karti); dok prevencija u lokalnoj zajednici podrazumeva obezbeđivanje uslova za uključivanje mladih u razvojne centre, objekte za rekreaciju i službe koje bi reagovala na posebne probleme dece koja su izložena društvenim rizicima; obezbeđivanje smeštaja mladih koji nisu u mogućnosti da žive u svojim porodicama ili koji nemaju dom u kojem bi živeli; kao i niz usluga i mera za mlade koji se suočavaju sa problemima tokom odrastanja (npr. upotreba droga).

Dalje, u kontekstu sistemskog odgovora na problem trgovine ljudima, značaj imaju neki od strateških i operativnih ciljeva i konkretnih aktivnosti iz Strategije Sremske Mitrovice. Tako je strateški cilj u okviru prioriteta „razvoj lokalnih kapaciteta” – *razvijanje postojećih lokalnih kapaciteta, stvaranje tehničko materijalnih preduslova za realizaciju Strategije, uvođenje novih usluga socijalne zaštite i podizanje nivoa znanja profesionalaca*, a dva operativna cilja su praćenje razvoja usluga i realizacije strateškog plana i jačanje kapaciteta privatnog sektora, udruženja građana i državnih institucija i njihovo međusobno umrežavanje. Ovo bi dalje trebalo da bude operacionalizovano kroz aktivnosti redovnih mesečnih sastanaka Komisije za planiranje socijalne politike i kampanju javnog zagovaranja prema lokalnim vlastima da kroz olakšice podstaknu druge sektore na pružanje usluga socijalne zaštite.

U okviru drugog prioriteta, *zaštita dece i mladih*, definisan strateški cilj je stvaranje uslova za socijalizaciju i integraciju dece i mladih, sa dva operativna cilja – promocija zdravih stilova života, što bi na nivou aktivnosti obuhvatilo medijsku kampanju i radionice za prevenciju bolesti zavisnosti; dok drugi operativni cilj – razvoj psihosocijalnih programa za decu i mlade sa rizikom u ponašanju obuhvata informisanje mladih kroz Savetovalište za mlade i radionice nenasilne komunikacije i program „Škola bez nasilja”.

Kako je u toku izrada nove Strategije socijalne zaštite, u pripremnoj fazi su sve institucije i organizacije koje pružaju usluge korisnicima socijalne zaštite podnele

izveštaje o radu. Takođe, formirana je Komisija za izradu Strategije koja uključuje različite radne grupe. Obezbeđeno je i učešće predstavnika udruženja građana.

Jedan od uspeha lokalne mreže nastale kroz projekat Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima je i uključivanje teme zaštite žrtava u nacrt strategije. Namera je da se u okviru budžeta Crvenog krsta i Centra za socijalni rad planiraju sredstva za zadovoljavanje potreba žrtva trgovine ljudima, a u okviru budžeta Kancelarije za mlade, sredstva za radionice u cilju prevencije trgovine ljudima. Kako je je Kancelarija za mlade ušla u postupak revizije Lokalnog akcionog plana za mlade, u okviru budućeg petogodišnjeg LAP-a, postojaće odredbe u vezi s trgovinom ljudima.

U fazi planiranja Strategije, istaknuta je potreba za unapređenjem saradnje između institucija socijalne zaštite, Gradske uprave za socijalnu zaštitu, zdravstvenih službi, pravosuđa, policije, sistema obrazovanja, organizacija civilnog društva i medija u ovoj oblasti. Takođe istaknut je i predlog da se usvoji Protokol o međusektorskoj saradnji, kako bi se poboljšao kvalitet usluga svim korisnicima.

Do sada se u gradu žrtvama trgovine ljudima bavila Policijska uprava. U procesu pružanja i organizovanja svih aktivnosti, od samog procesa identifikacije, policija pruža pomoć i zaštitu žrtvama trgovine ljudima u saradnji sa Službom za koordinaciju zaštite trgovine ljudima, koja se, nažalost, do sada retko dolazila na teren i zbrinjavala žrtvu. U sistem podrške je češće uključen Centar za socijalni rad, ali i Crveni krst (kad je potrebna odeća ili hrana) i Zdravstveni centar (posebno dobru saradnju policija ostvaruje sa ginekološkom službom). Na žalost, svaka akcija oko zbrinjavanja potencijalnih žrtava trgovine ljudima zasnovana je samo na ličnim poznanstvima službenih lica koja su u postupku zbrinjavanja – problemi se rešavaju tako što službena lica često plaćaju usluge za žrtve svojim sredstvima ili se usluga pruža besplatno (na ličnu odgovornost, i kada ne postoje uslovi za to).

Od aktivnosti prevencije, značajno je pomenuti da policija radi na informisanju građana o problemu trgovine ljudima i posledicama, kroz tribine i okrugle stolove. Preventivne edukacije sa učenicima srednjih škola se izvode u sklopu redovnih aktivnosti Crvenog krsta i Policijske uprave, i to jednom godišnje, u oktobru mesecu.



## **PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA ZAŠTITE ŽRTAVA I PREVENCIJE TRGOVINE LJUDIMA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA**

### **Opšte preporuke**

Na osnovu uvida profesionalaca i njihovom kontekstualizacijom u odnosu na nacionalne trendove, moguće je formulisati nekoliko osnovnih grupa preporuka u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom nivou: povećanje kapaciteta za prepoznavanje i reagovanje na trgovinu ljudima, unapređenje međusektorske saradnje, rad na održivim programima zaštite i socijalnog uključivanja žrtava.

**U oblasti povećanja kapaciteta za prepoznavanje i reagovanje na trgovinu ljudima** potrebno je:

- Raditi na informisanju i edukaciji profesionalaca, pogotovo u sistemima obrazovanja i zdravstvene zaštite o temi trgovine ljudima i njihovim ulogama u ranom prepoznavanju i reagovanju u slučaju sumnje na ovo krivično delo.
- Koristiti uspostavljene kapacitete i lokalne mreže saradnje za reagovanje na nasilje (uključujući zlostavljanje i zanemarivanje dece i nasilje u porodici).
- Obezbediti dodatne obuke za zaposlene u centrima za socijalni rad u oblasti prevencije i ranog prepoznavanja trgovine ljudima, pogotovo s obzirom na nove odgovornosti centara u koordinaciji aktivnosti socijalne zaštite na lokalnom nivou, kao i nov sistem evidentiranja korisnika.
- Obezbediti informisanje i edukaciju o sistemu ranog upozoravanja, tj. matrici za prepoznavanje ranih rizika, kao i listi pokazatelja za identifikaciju žrtava, nakon njihovog razvijanja na nacionalnom nivou (predviđeno nacrtom nove Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i Akcionim planom).
- Nastaviti senzibilisanje šireg kruga društvenih aktera – lokalne samouprave, Nacionalne službe za zapošljavanje, medija, udruženja građana na temu trgovine – pogotovo informisanje o uzrocima i rizicima.

**U oblasti unapređenja međusektorske saradnje**, na osnovu nalaza fokus-grupnih intervjua, proizilaze sledeće potrebe:

- U sve aktivnosti suzbijanja trgovine ljudima, uključujući oblast kreiranja politika, kao ravnopravne partnere, uključiti organizacije civilnog društva.
- Definisati i formalizovati uloge pojedinačnih aktera koji su na lokalnom nivou relevantni za prevenciju i zaštitu – kako onih koji prvi dolaze u kontakt sa žrtvama i čije uloge su već definisane posebnim propisima poput policije i sektora socijalne zaštite, tako i onih koji nisu imali značajniji kontakt sa temom prevencije i zaštite, poput sistema obrazovanja, zdravstva, filijala Nacionalne službe za zapošljavanje, lokalne samouprave, kao i lokalnih udruženja građana koji rade sa vulnerabilnim grupama izloženim (između ostalih) riziku od trgovine.
- Formirati lokalne mreže saradnje, koje bi bile formalizovane; formalizacija podrazumeva potpisivanja protokola/memoranduma na lokalnom nivou kojim bi bile definisane procedure i postupanje, redosled postupanja, opseg usluga i mera koje se primenjuju u različitim fazama i aspektima prevencije i zaštite.
- Posebno definisati razmenu informacija između aktera, uz zaštitu poverljivosti podataka.
- Poboľjšati komunikaciju drugih aktera, osim sektora socijalne zaštite, sa Centrom za zaštitu žrtava trgovine, kako bi žrtva mogla da efektno ostvaruje svoja prava u lokalnom sistemu zdravstvene zaštite, sistemu obrazovanja, na tržištu rada.

**U oblasti kreiranja održivih programa zaštite i socijalnog uključivanja žrtava potrebno je:**

- Uvažiti postojeću ekspertizu i iskustvo organizacija civilnog društva u ovoj oblasti i osloniti se na njihove kapacitete u cilju obezbeđivanja održivog okvira za socijalno uključivanje žrtava.
- Obezbediti adekvatne urgentne smeštajne kapacitete za žrtve, uz korišćenje postojećih lokalnih i regionalnih resursa, uz poštovanje potrebe za različitim pristupima i strategijama brige o bezbednosti različitih grupa korisnika.
- Podizati kapacitete lokalnih centara za socijalni rad da obezbede adekvatne programe podrške žrtvama – savetodavno-terapijske usluge, osnaživanje i pripremu za sudski proces, praćenje tokom i nakon suđenja, pomoć u ostvarivanju ostalih prava.
- Proširiti postojeće programe prevencije i njihovo sagledavanje u kontekstu uzroka trgovine, kao što je što je siromaštvo i nezaposlenost.
- Obezbedi saradnju na lokalnom nivou sa filijalama Nacionalne službe za zapošljavanje za programe podrške za uključivanje na tržište rada, uključujući moti-

vaciono-akcione treninge, dodatne obuke koje doprinose osamostaljivanju i nezavisnosti žrtava.

- Nastaviti senzibilisanje šireg kruga društvenih aktera i javnosti o uzrocima, oblicima i posledicama trgovine, s obzirom na to da je opšte razumevanje neophodno za dugoročno uključivanje žrtava u život zajednice nakon prvobitne rehabilitacije.

### **Preporuke za unapređenje rada centara za socijalni rad**

Sagledavajući funkcionisanje centara za socijalni rad u periodu od dve godine, kao i kontekst u kome centri u ovom period funkcionišu, konstatovano je da je došlo do značajnih promena u samom kontekstu koje su doprinele delimičnom unapređenju kapaciteta centara za socijalni rad za obezbeđivanje kvalitetnih usluga korisnicima sa iskustvom trgovine ljudima, posebno u delu njihovog angažovanja u procesu oporavka i integracije žrtava trgovine. Nakon donošenja Zakona o socijalnoj zaštiti, usvojena su osnovna podzakonska akta koja omogućavaju bolji kvalitet usluga u socijalnoj zaštiti, a u procesu je i usvajanje drugih važnih podzakonskih akata koja će doprineti kvalitetnom i efikasnom radu centara za socijalni rad.

Na nivou zajednice se podstiče umrežavanje aktera u ovoj oblasti, kao i decentralizacija rada, gde se centar za socijalni rad vidi kao nosilac rada u lokalnoj zajednici, kako u delu rada sa individualnim korisnicima, tako i u mrežama i drugim aktivnostima na lokalnom nivou, zajedno sa drugim relevantnim učesnicima. U obavljanju javnih ovlašćenja centra, primećeni su pomaci u primeni stručnih postupaka u radu sa žrtvama. Ovo se odnosi i na informisanost i razumevanje samog fenomena trgovine ljudima. Nastale promene nisu ipak dovoljne da obezbede adekvatnu podršku korisnicima sa iskustvom trgovine ljudima, te je podrška i dalje neblagovremena, nedovoljna i sa nezadovoljavajućim efektima u kontekstu održivog socijalnog uključivanja žrtava.

U tom smislu, potrebno je unaprediti profesionalne kompetencije stručnjaka u centrima za socijalni rad i podići nivo operativne spremnosti centara za socijalni rad za reagovanje, stvoriti uslove za adekvatnu primenu zakonskih mera i propisa i značajno unaprediti komunikaciju i razmenu informacija centara za socijalni rad i drugih aktera u zajednici, a pre svega raditi na prepoznavanju i podršci žrtvama trgovine ljudima bez obzira na postojanje krivičnog dela trgovine ljudima. Tek u ovako unapređenim uslovima rada centara za socijalni rad, kvalitet zaštite žrtava

trgovine ljudima biće primeren savremenim zahtevima i standardima rada. U tom smislu, neophodno je:

- Motivisati centre za socijalni rad da na adekvatan način u svoj rad uključe ekspertizu organizacija civilnog društva i tako iskoriste postojeća znanja i veštine za unapređivanje sopstvenih kompetencija.
- Jačati profesionalne kompetencije zaposlenih, kako na polju poznavanja različitih aspekata fenomena i mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima, tako i na polju razvoja specifičnih znanja i veština neophodnih za rad sa žrtvama. Posebno je važno razviti kapacitete za primenu mera porodičnopravne zaštite, posebno dece i mladih i sprovođenje metoda vođenja slučaja.
- Organizovati obuke za sve stručne radnike u centrima za socijalni rad po akreditovanim programima obuke za postupanje centara za socijalni rad u radu sa žrtvama trgovine ljudima i inicirati izradu novih potrebnih programa obuke.
- Unaprediti interne mehanizme razmene znanja i obuke u centrima za socijalni rad.
- Stručnim radnicima dostaviti brošuru sa svim potrebnim, ažuriranim brojevima telefona (na prvom mestu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima), kao i web adresama na kojima mogu pronaći dodatne informacije o pomenutim temama.

Iako je nivo poznavanja fenomena i mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima na višem nivou nego prethodnih godina, on je još uvek nedovoljan za obezbeđivanje efikasnosti i efektivnosti (brzo, blagovremeno, konstruktivno postupanje u skladu s potrebama koje vodi pozitivnim promenama u životu korisnika) centara za socijalni rad u radu sa žrtvama trgovine ljudima. U ispitanom uzorku preovladava opšta informisanost o fenomenu trgovine ljudima, dok izostaju konkretna znanja o njemu i nacionalnom mehanizmu za upućivanje. Još uvek nisu u dovoljnoj meri jasne uloge i odgovornosti svih aktera u mehanizmu upućivanja. Takođe, centrima za socijalni rad nije u potpunosti razjašnjeno šta su mandati Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. U ispitanom uzorku je vidna neujednačena distribucija znanja o fenomenu i mehanizmu upućivanja – grupa stručnjaka koja je prošla obuku ima konkretnija i funkcionalnija znanja, dok druga grupa koja nije prošla obuku ima površnija znanja. Osim toga, uočeno je da razmena informacija unutar centara ne funkcioniše na adekvatan način, što stoji na putu održivosti i dugoročnijim efektima obuka.

- Uključiti organizacije civilnog društva u procese promišljanja sistema zaštite žrtava, a posebno uvažiti njihovu ekspertizu kada proističe iz iskustva direktnog rada s žrtvama i poznavanja međunarodnih standarda u ovoj oblasti.

- Ojačati profesionalne kompetencije stručnjaka u centrima za socijalni rad, voditelja slučaja, pravnika i posebno supervizora za rad sa žrtvama trgovine ljudima i obezbeđivanje kvalitetne podrške voditeljima slučaja namenski kreiranim i specifičnim obukama, stručnim skupovima i na druge načine.
- Sačiniti i distribuirati centrima za socijalni rad smernice i uputstva za postupanje u radu sa žrtvama trgovine ljudima, pre svega od strane nadležnog Ministarstva.
- Unaprediti dostupnost podrške centrima za socijalni rad od strane Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.
- Izraditi protokole o postupanju po uzoru na postojeće protokole iz sfere zaštite žrtava od nasilja u porodici, odnosno zaštite dece od zanemarivanja i zlostavljanja.
- Sugerisati izradu internih protokola o postupanju u slučajevima trgovine ljudima.
- Osigurati povezivanje sa organizacijama civilnog društva – pružaocima usluga i/ili organizacijama koje izvođe sveobuhvatne programe zaštite u ovoj oblasti u cilju pružanja što adekvatnije podrške svakoj pojedinačnoj žrtvi trgovine ljudima.

U radu sa žrtvama trgovine ljudima i dokumentovanju slučaja centri za socijalni rad poštuju postupke i procedure metoda vođenja slučaja, čak i više u praksi no što to prikazuju u usmenoj evaluaciji sopstvenog rada. Međutim, u većini slučajeva izostaje suštinsko prepoznavanje potreba žrtava trgovine ljudima i organizovanje zaštite i usluga u skladu sa njima, između ostalog zbog nedovoljnih resursa države i lokalnih zajednica koje treba da obezbede uvođenje potrebnih usluga, programa i aktivnosti u zaštitu žrtava trgovine ljudima, ali i zbog nedovoljnog znanja i nesigurnosti stručnjaka centara u ovoj oblasti.

- Definisati standarde rada u zaštiti žrtava trgovine ljudima, sa posebnim standardima za rad sa decom kao posebno ranjivom grupom korisnika i uvesti opšte i specifične indikatore za prepoznavanje žrtava trgovine ljudima.
- Sačiniti listu indikatora koja bi bila distribuirana/dostupna svim stručnim radnicima.

Centri za socijalni rad prepoznaju žrtve trgovine ljudima najčešće u jasnim situacijama postojanja krivičnog dela trgovine ljudima, dok izostaje prepoznavanje žrtava trgovine nezavisno od postojanja ovog dela. Stručni radnici centra nemaju dovoljno znanja za prepoznavanje žrtve trgovine ljudima, pa se i dalje najčešće oslanjaju na procenu drugih, pre svega policije, što rezultuje neblagovremenom detekcijom i neobaveštavanjem Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Takođe, stručni rad-

nici dobro prepoznaju grupe u riziku od viktimizacije trgovinom ljudima, ali ni sa pripadnicima ovih grupa često ne postupaju na adekvatan način, kako bi se prevenirala trgovina ljudima ili neka druga vrsta nasilja ili eksploatacije.

- Ojačati i unaprediti saradnju centara za socijalni rad i drugih ustanova i organizacija na lokalnom nivou, razvojem protokola o saradnji i lokalnih mreža delovanja u oblasti suzbijanja trgovine ljudima.
- Posebno raditi na osnaživanju saradnje s organizacijama civilnog društva aktivnim u oblasti suzbijanja trgovine ljudima ili radu sa grupama u riziku.

Saradnja centra za socijalni rad i ustanova i organizacija po pitanju organizacije zaštite i usluga za konkretnu žrtvu, kao i na polju kreiranja lokalnih politika i namenskih preventivnih programa je unapređena u odnosu na prethodni period, mada je još uvek nedovoljna.

- Inicirati/organizovati preventivne aktivnosti na temu trgovine ljudima (naročito za pripadnike grupa u riziku, koje centri dobro prepoznaju), najbolje u saradnji sa partnerima iz lokalne zajednice.
- Koristiti zakonska ovlašćenja (odnosno izvršavati obavezu) u vezi sa prijavljivanjem dela nasilja u porodici (i kada je žrtva punoletno lice) i podnošenjem tužbi za određivanje mera zaštite od nasilja u porodici. Pratiti razvoj događaja po prijavi/tužbi i pružiti potrebnu pomoć žrtvi (bez obzira na trajanje i ishod postupka).

U radu centara za socijalni rad izostaje primarna, sekundarna i tercijarna prevencija u oblasti trgovine ljudima. Centri ne iniciraju niti organizuju preventivne aktivnosti na temu trgovine ljudima, a retko su uključeni u preventivne programe drugih subjekta. Takođe, nedovoljnom angažovanju na preventivnim aktivnostima doprinosi i „normalizacija običajnog prava Roma” (u vezi sa prinudom na zaključene braka), nepreduzimanje zakonskih ovlašćenja (pa i obaveza) u slučajevima nasilja u porodici, naročito kada je u pitanju punoletno lice – žrtva (retko se prijavljuju ova dela i podnose tužbe za zaštitu od nasilja u porodici). Isto tako, često se neadekvatno ili nikako ne reaguje u zaštiti dece koja žive u porodici na čije članove (obično roditelje) se sumnja da su učinili delo trgovine ljudima (ili nasilja u porodici) prema (jednom) detetu.

- Vršiti evaluacije rada stručnih radnika i u ovom smislu, sankcionisati neprofesionalno postupanje.
- Organizovati edukacije o komunikaciji sa žrtvama trgovine ljudima i učiniti dostupnim materijal na tu temu – unaprediti kapacitete stručnjaka u centrima za

socijalni rad za uspostavljanje profesionalnog odnosa sa korisnicama, koji karakteriše prihvatanje, poštovanje ličnosti i potreba korisnika, prihvatanje njenog/njegovog prava na izbor i prava korisnika na informisanost i samostalno donošenje odluka.

Odnos stručnjaka prema žrtvama trgovine ljudima je često neadekvatan, neprofesionalan i bez jasne poruke poštovanja i uvažavanja ličnosti korisnika – deteta ili odrasle osobe. Zahvaljujući ovakvom pretežnom odnosu, većina intervjuisanih korisnica iskazuje nezadovoljstvo, pre svega odnosom stručnjaka prema njima, a potom i pruženim uslugama. Izjave korisnica jasno predočavaju da pojedini stručni radnici postupaju nestručno, nekorektno, viktimizujući ih sekundarno na taj način. Okrivljavanje žrtve za situaciju u kojoj se našla, prebacivanje, grubo predstavljanje nemanja prava na pomoć ili neosnovano odbijanje ili uslovljavanje pomoći, nedopustivi su načini komunikacije i zloupotrebe pozicije. Navedeni primeri su primeri grubog kršenja dostojanstva korisnika i ne mogu se smatrati posledicom nepoznavanja specifičnosti ove kategorije žrtava.

- U cilju obezbeđenja multisektorske saradnje, izgraditi lokalne mreže koje će se baviti prevencijom trgovine ljudima i zaštitom žrtava, a u čijem će sastavu biti predstavnici centara, obrazovnog, zdravstvenog sistema, službi za zapošljavanje, organa krivičnog gonjenja, lokalne samouprave i organizacija civilnog društva aktivnih u ovoj oblasti.

Centri za socijalni rad nemaju dobru saradnju sa drugim relevantnim subjektima, bez čega nema ni efikasne zaštite žrtava niti prevencije viktimizacije pripadnika grupa u riziku.

### **Preporuke za unapređenje postupanja u lokalnim zajednicama**

- Izraditi lokalne akcione planove za suzbijanje trgovine ljudima (za opštine posebno pogođene fenomenom trgovine ljudima);
- Prilikom revizije starih i izrade novih strateških i akcionih planova u oblasti socijalne zaštite i oblastima značajnim za prevenciju trgovine ljudima, uneti odredbe o trgovini ljudima;
- Opredeliti budžetska sredstva za finansiranje programa namenjenih zaštiti žrtava trgovine ljudima;
- Uključiti širi krug profesionalaca i eksperata u aktivnosti suzbijanja trgovine ljudima na lokalnom nivou;

- Nastaviti funkcionalnu saradnju u okviru lokalnih mreža formiranih u sklopu projekta *Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima* i u okviru drugih inicijativa, u cilju adekvatnijeg postupanja u zaštiti žrtava i prevenciji trgovine ljudima;
- Unaprediti koordinaciju multisektorskih timova u oblasti suzbijanja trgovine ljudima;
- Izraditi Protokol o međusektorskoj saradnji institucija u procesu zaštite žrtava trgovine ljudima na lokalnom nivou (po uzoru na protokole o zaštiti žrtava nasilja);
- Formulirati/prilagoditi standarde i mehanizme u postupku zaštite žrtava trgovine ljudima – od detekcije, pružanja urgentne pomoći (obezbeđivanje smeštaja, medicinske i psihološke pomoći), preko rehabilitacije do reintegracije i dugoročnog socijalnog uključivanja;
- Unaprediti postupak identifikacije žrtava trgovine ljudima i saradnju u procesu upućivanja na svim nivoima;
- Kreirati specijalizovane programe podrške za žrtve trgovine ljudima;
- Ustanoviti adekvatan sistem za besplatnu medicinsku i pravnu pomoć za žrtve, kao i za one koji su u postupku dobijanja statusa žrtve trgovine ljudima;
- Unaprediti kompetencije profesionalaca za prepoznavanje potencijalnih žrtava trgovine ljudima i postupanje u sistemu pružanja podrške i zaštite;
- Izvoditi preventivne aktivnosti namenjene opštoj populaciji, ali i posebno osetljivim grupama;
- Sve aktivnosti vezane za suzbijanje trgovine ljudima sprovesti kroz pristup zasnovan na konceptu ljudskih prava i poštovanju rodne perspektive.



## IZVORI

### Međunarodna dokumenta

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/217 A (III).
- Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/55/25.
- Konvencija o pravima deteta, Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/ 44/25.
- Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/54/263.
- Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, CETS No.: 197.
- Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, CETS No.: 201.
- Explanatory report, [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int)
- Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims.
- Council Framework Decision, 2002/629/JHA.

### Zakoni Republike Srbije

- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06.
- Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakona, „Službeni glasnik RS”, br. 39/03.
- Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS”, br. 85/05.
- Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009 i 121/2012.
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005.

- Zakon o strancima, „Službeni glasnik RS”, br. 97/2008.
- Zakon o azilu, „Službeni glasnik RS”, br. 109/2007.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS”, br. 24/2011.
- Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009 i 52/2011.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti „Službeni glasnik RS”, br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010 i 57/2011 i 119/2012.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola, „Službeni list SRJ” – Međunarodni ugovori, br. 6/2001.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 15/90 i „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/96 i 2/97.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 19/2009.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog nasilja, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 1/2010.

### Strategije, podzakonska akta, lokalne strategije

- Strategija za borbu protiv trgovine ljudima, „Službeni glasnik RS”, br. 111/2006.
- Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2009. do 2011, „Službeni glasnik RS”, br. 35/2009.
- Predlog nacrta Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava i Akcionog plana za period 2013- 2018. godine
- Nacionalni plan akcije za decu 2004- 2015.
- Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Zaključak Vlade 05 Broj: 5196/2005 od 25. avgusta 2005.

- Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, „Službeni glasnik RS”, br. 122/2008.
- Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja (2010-2012) „Službeni glasnik RS”, br. 15-10.
- Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti „Službeni glasnik RS”, br. 15/09.
- Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, „Službeni glasnik RS”, br. 67/10.
- Strategija za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS”, br. 27/09.
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS”, br. 57/09.
- Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, Službeni glasnik RS”, br. 59/08, 37/10, 39/2011- dr- pravilnik i 1/2012- dr. pravilnik.
- Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS”, br. 16/2012 i 12/2013.
- Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS”, br. 42/2013.
- Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS”, br. 42/2013.
- Zaključci Skupštinskog Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, na sednici od 31. januara 2013. godine.
- Strateški plan za razvoj usluga socijalne zaštite 2008-2012. godine, grad Sremska Mitrovica.
- Strateški plan za socijalnu politiku 2005- 2010. i Akcioni plan za period 2005-2006. godine, grad Kraljevo.
- Strategija održivog razvoja grada Vranja 2010- 2020. godina.

- Strategija razvoja grada Niša, 2007. godina, revidirana Strategija 2009. godina.
- Strateški plan razvoja socijalne zaštite opštine Subotica za period 2008. do 2012. godine i Akcioni plan za 2008. godinu.
- Strategija razvoja socijalne zaštite grada Kragujevca za period 2010- 2013. godina.

### Izveštaji

- EU Progress Report 2012 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/sr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf)
- EU Progress Report 2011 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/sr\\_analytical\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf)
- *Trafficking in persons*, godišnji izveštaji Stejt Departmenta za Srbiju
- CRC/C/OPSC/SRB/CO/1, 2010. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child
- Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad, Republički zavod za socijalnu zaštitu
- Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, Beograd, 2011. godina
- Baza opština Agencije za strana zlaganja i promociju izvoza (SIEPA)
- Godišnji izveštaj Ministarstva unutrašnjih poslova o trgovini ljudima

### Publikacije

- Kolin, Marija, *Civilni akteri tranzicije*, u: „Kako građani Srbije vide tranziciju”, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010.
- *Sklonjeni i zaboravljeni*, Izveštaj MDRI-S o položaju dece sa smetanjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama, 2012.
- *Izveštaj o rezultatima primene mera socijalne politike 2011/2012. za mlade, decu i izbegla i interno raseljena lica*, Kontakt organizacije civilnog društva, Beograd, 2013.
- Galonja, A., Jovanović, S., *Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima*, Zajednički program UNHCR, UNODC i IOM za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, Beograd, 2011. godina

- Čukić, Vlahović Danijela, *Centar za socijalni rad u zaštiti žrtava trgovine ljudima – mogućnosti i perspektive*, 2011.
- *Evropeizacija Srbije. Građansko društvo*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2011.
- *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na socijalnu zaštitu*, Praxis, Beograd 2011.
- Ignjatović, T., *Posledice koje ima nasilje prema ženama u partnerskom odnosu na decu i odgovor javnih službi na ovaj problem*, Autonomni ženski centar, Beograd, 2013.
- Petrušić, N., Konstantinović – Vilić, S., *Porodičnopravna zaštita od nasilja u porodici u praksi sudova u Beogradu*, Autonomni ženski centar i Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju, Beograd, 2006.
- Galonja, A., Morača, T., Avramović, M., Diegoli, T., *Deca u pokretu – Položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji*, NVO Atina, 2013.





CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.431(497.11)

343.431-058.64 (497.11)

**Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima** / [Tijana Morača ... et al.]. - Beograd : Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama - Atina, 2013 (Beograd : Standard 2). - 192 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str 185-189.

ISBN - 978-86-917209-1-9

1. Морача, Тијана, 1980- [аутор]

а) Трговина људима - Сузбијање - Србија

б) Жртве трговине људима - Заштита - Србија

COBISS.SR-ID 202061836