

dr Slađana Jovanoviæ
Marijana Saviæ

**NACIONALNI MEHANIZAM UPUĆIVANJA ŹRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI
SRBIJI**

Izdavaè NVO Atina

Za izdavaèa Marijana Saviæ

Prevod Aleksandra Èavoški

Lektura i korektura Aleksandra Galonja

Dizajn korica Snežana Škundriæ

Fotografija Biljana Rakoèeviæ

Slog i prelom Dragana Petroviæ

Štampa KaktusPrint, Beograd 2008

Tiraž 300

ISBN:

Istrazivanje podržali Misija medjunarodne organizacije za
migracije u Srbiji



i Fondacija King Baudouin, Brisel



SADRŽAJ

Uvod	5
Predmet, metod i cilj istraživanja	9
Formalni mehanizam upućivanja	11
Stavovi aktera Nacionalnog mehanizma upućivanja	25
Novi standardi u zaštiti žrtava trgovine ljudima	41
Završni osvrt	47

Uvod

Publikacija *Nacionalni mehanizam upućivanja žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji* inicirana je uoè enom potrebom za unapređenjem postojeæeg mehanizma upućivanja. Na samom poèetku je neophodno primetiti da je na nacionalnom nivou primetan izrazit napredak u angažmanu države na polju suzbijanja trgovine ljudima, kao i zaštite samih žrtava, koji rezultira najveæim brojem identifikovanih žrtava u èitavom regionu, prilièno razvijenim sistemima zaštite identifikovanih žrtava, kao i zadovoljavajuæ im brojem izdatih dozvola privremenog boravka ¹.

S druge strane, nije moguæe zanemariti èinjenicu da su dosadašnji uspesi na polju zaštite žrtava uglavnom zasnovani na entuzijazmu i izuzetnom zalaganju profesionalaca i profesionalki iz razlièitih državnih, nevladinih i meðunarodnih sistema, a nisu posledica strukturisane i formalizovane saradnje niti jasnih procedura i standarda u postupanju u procesima zaštite žrtava i suzbijanja trgovine ljudima uopšte. U tom smislu je analiza postojeæeg mehanizma zasnovana na iskustvima NVO Atina ² u višegodišnjem radu na polju zaštite žrtava, a kroz saradnju s razlièitim akterima angažovanim u ovoj oblasti.

Ideja za ovakvu analizu je posledica uoèavanja nepravilnosti u funkcionisanju samog mehanizma upućivanja (potrebno je ponovo istaæi da se pod ovim ne podrazumeva poreð enje sa mehanizmima u drugim zemljama koji u praksi daju manje rezultata – izraženo brojem identifikovanih žrtava, stepenom poštovanja ljudskih prava žrtava, brojem izdatih dozvola boravka u od-

¹ Broj izdatih dozvola je identičan broju podnetih zahteva od strane Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, i to u roku od sedam dana od identifikacije same žrtve. Ova praksa je primer pozitivne prakse u regionu, ali i šire.

² NVO Atina je posveæena razvoju socijalno odgovorne zajednice i jednakog statusa svih građana i građanki kroz identifikovanje i eliminaciju rodno zasnovane diskriminacije i nasilja. Njene aktivnosti su fokusirane na reintegraciju žena – žrtava svih oblika eksploatacije i trgovine ljudima sa ciljem da im se olakša socijalna inkluzija u Srbiji uz puno poštovanje ženskih ljudskih prava. Atina je èlanica Republièkog tima za borbu protiv trgovine ljudima i obezbeđuje direktnu asistenciju ženama žrtvama trgovine ljudima (psihološku, pravnu, medicinsku pomoæ, pomoæ u školovanju, zapošljavanju i druge vidove pomoæi usmerene ka reintegraciji žrtava). Bavi se i monitoringom sudskih postupaka, implementacijom mera zaštite i pomoæi, kao i izgradnjom mreže pomoæi i zaštite u lokalnoj zajednici, lobirajuæ i za unapređenje usluga koje žrtvama pružaju relevantne državne institucije. Žrtvama trgovine ljudima asistencija se obezbeđuje kroz tri komponente celovitog programa reintegracije koji Atina razvija od 2004. godine: *Privremena kuæa*, *Reintegracioni centar – Otvoreni klub* i *Tim za podršku na terenu*.

nosu na broj identifikovanih žrtava...) i pri tom je, za početak, već sam pogled na zvanične statistike o broju identifikovanih žrtava u periodu 2001–2007. bio dovoljan da ovu nameru podstakne. Naime, statistike pokazuju da broj žrtava trgovine ljudima opada, što nije u skladu sa iskustvima nevladinih organizacija koje pružaju pomoć i zaštitu žrtvama. Ova diskrepanca, uz niz drugih, u praksi uočenih nepravilnosti i odstupanja od utvrđenog načina funkcionisanja, uvela je opravdanim sprovođenje istraživanja radi mapiranja razloga za njeno postojanje i pronalaženje rešenja (ili ideja) za prevazilaženje uočenih problema. Kako je materijal nastao u okvirima projekta Međunarodne organizacije za migracije, Misije u Beogradu, o dozvolama privremenog boravka³, to je jedan od značajnih aspekata ovog rada i problematika izdavanja privremenih dozvola boravka, praćenje primene postojećih regulativa od značaja za ovu problematiku i detektovanje nedostataka i kreiranje odgovarajućih rešenja.

Zarad dobijanja što preciznije slike o Nacionalnom mehanizmu upućivanja (NMU) u Srbiji i potrebe kontekstualizovanja podataka dobijenih istraživanjem, u radu je predstavljen i utvrđeni mehanizam upućivanja koji bismo mogli nazvati *formalnim* ili *zvaničnim* mehanizmom upućivanja. Ovaj mehanizam je utvrđen pre svega *Strategijom borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji*⁴ kao i međusobnim sporazumima relevantnih aktera (upravo onih čiji su predstavnici i intervjuisani), od kojih su neki (sporazumi) i neformalnog karaktera, postignuti na zajedničkim sastancima.

Uvodno predstavljenje NMU (na način na koji formalno postoji u Republici Srbiji) za cilj ima i objašnjenje okvira koji je korišćen za istraživanje stavova organizacija i institucija aktivnih na polju suzbijanju trgovine ljudima u Republici Srbiji – predstavljeno u centralnom delu rada.

U trećem delu rada predstavljeni su najnoviji standardi međunarodnog karaktera, tačnije, standardi Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, koji predstavljaju dobre smernice za dalje usavršavanje i aktuelnog mehanizma upućivanja u Srbiji, naročito s obzirom na činjenicu da je Konvencija od strane Srbije potpisana, a očekuje se njena ratifikacija.

³ Reč je o projektu IOM-a Beograd – *Temporary Residence Permit Capacity Building Scheme in the SEE* koji je finansijski podržan od strane King Baudouin Foundation (KBF).

⁴ Doneta na osnovu člana 45. stava 1. Zakona o Vladi, *Službeni glasnik RS*, br. 55/05 i 71/05-isp.

Na kraju, a na osnovu poređenja formalnog mehanizma upućivanja sa onim materijalnim – koji postoji u praksi (utvrđenim preko rezultata sprovedenog istraživanja) i konsultujuæi standarde Saveta Evrope, kao i sopstvene programske i iskustvene uvide, date su preporuke za prevazilaženje uoèenih nedostataka u funkcionisanju mehanizma upućivanja, s krajnjim ciljem – kreiranje okvira za programe standardizovane, kvalitetne i sistematiène zaštite žrtava trgovine ljudima uz puno poštovanje njihovih ljudskih prava.

Potrebno je naglasiti i to da ovaj rad predstavlja istovremeno i poziv da se proces razgovora o ovoj temi i pronalaženje zajednièkih rešenja nastavi, èime bi se proces unapređenja položaja žrtava trgovine ljudima u republici Srbiji finalizovao.

Ovom prilikom želimo da izrazimo zahvalnost King Baudain fondaciji na finansijskoj i programskoj podršci i Međunarodnoj organizaciji za migracije, Misiji u Beogradu, na višegodišnjem trudu da zajednièkim naporima kreiramo najbolji okvir za podršku onima kojima je naša pomoæ najpotrebnija. I na kraju, posebnu zahvalnost dugujemo Jovani Mihajloviæ i Aleksandri Galonja za entuzijazam koji naš posao èini inovativnim i još uspešnijim i prijateljstvo koje se iz zajednièkih poduhvata izrodilo.

Predmet, metod i cilj istraživanja

Istraživanje je sprovedeno u periodu od marta do kraja maja 2008. godine. U prethodnoj fazi kreirani su upitnici na osnovu kojih su prikupljeni podaci i to putem dubinskih intervju sa predstavnicima/cama službi i organizacija relevantnih za funkcionisanje mehanizma upućivanja. Predstavnicima/ce su birani/ne od strane samih organizacija/institucija, odnosno njihovih rukovodstava. Uslov je bio da se radi o licima koja imaju iskustva u radu sa žrtvama trgovine ljudima, naročito stranim državljanima/kama, te dobar uvid u funkcionisanje mehanizma upućivanja. Intervjui su vođeni sa predstavnicima/cama:

Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima
Odseka za suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima (Odeljenje za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko-obaveštajne poslove, Uprava granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije)
Odseka za suzbijanje prostitucije, prosjačenja, skitničenja, kocke i drugih prekršaja protiv javnog reda i mira, Policijska uprava za Grad Beograd
Nevladine organizacije Astra
Skloništa za žene žrtve trgovine ljudima nevladine organizacije *vetovalište protiv nasilja u porodici*

Sa-

Pitanja iz upitnika su u većini slučajeva (23 od ukupno 25 pitanja) kreirana kao pitanja sa otvorenim odgovorima, tako da su ispitanici/ce imali mogućnost da u potpunosti iznesu svoja mišljenja, stavove i predloge po pitanjima od značaja za evaluaciju mehanizma upućivanja, naročito procesa identifikacije žrtava i problematike izdavanja privremenih dozvola boravka. Na kraju svakog intervju, ispitanici/ce¹ su zamoljeni da dodaju svoje komentare, mišljenja i sugestije u vezi sa temom.

¹ Zbog jednostavnosti i preglednosti samog teksta, u nastavku teksta se oznake za ženski rod neće koristiti, ali ih autorke podrazumevaju.

Kako su ispitanici predstavnici razlièitih oraganizacija, odnosno službi, upitnici su shodno tome prilagođavani kod pojedinih pitanja kako bi se dobili podaci relevantni za datu službu i njeno funkcionisanje. Kako su u fokusu istraživanja – zbog prirode same teme – dva aktera koja dolaze, po pravilu, u prvi kontakt sa Źrtvom trgovine ljudima, to su iz policije i SluŹbe za koordinaciju zaštite Źrtava trgovine ljudima ispitivana po dva predstavnika, kako bi se dobilo što više relevantnih i uporedivih informacija. I kada je u pitanju SluŹba i predstavnici policije, intervjuisane su osobe sa najviše iskustva u radu i na èelnim pozicijama u službama u kojima rade ². Intervjui su u proseku trajali 3 sata.

Intervjuima prikupljeni podaci analizirani su metodom kvalitativne analize, a najilustrativniji odgovori ispitanika biæe u daljem tekstu i doslovno predstavljeni. U okviru intervjua, prikupljeni su i podaci iz evidencija koje vode pojedine organizacije, odnosno službe u vezi sa brojem identifikovanih Źrtava, odnosno lica kojima je ukazivana neka vrsta asistencije, jer je glavna hipoteza od koje se i pošlo u istraživanju da ne postoji sklad u statistièkim pokazateljima pojedinih aktera, a po pitanju broja lica koja su identifikovana kao Źrtve trgovine ljudima, što, između ostalog, govori o nepravilnostima u funkcionisanju mehanizma upušeivanja.

² Kako SluŹbu za koordinaciju zaštite Źrtava trgovine ljudima èine samo dve osobe, to su obe i bile intervjuisane.

Nacionalni mehanizam za koordinaciju aktivnosti i kreiranje politike borbe protiv trgovine ljudima

Nacionalni mehanizam upućivanja kreiran je u okvirima Nacionalnog mehanizma za koordinaciju aktivnosti i kreiranje politike borbe protiv trgovine ljudima. Ovaj (drugi) mehanizam se sastoji iz dva nivoa - strateškog i operativnog.

Strateški nivo čine:

1) Savet za borbu protiv trgovine ljudima je ustanovljen Odlukom Vlade Republike Srbije 14. oktobra. 2004. godine, dok su njegovi članovi imenovani 2005. godine. Čini ga šest ministara¹, a zadaci su mu definisanje nacionalne politike borbe protiv trgovine ljudima i kreiranje strateških ciljeva u okvirima jedinstvenog odgovora na problem trgovine ljudima. Takođe, koordinira nacionalne i regionalne anti-trafiking aktivnosti, razmatra izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija u vezi sa borbom protiv trgovine ljudima i predlaže mere za primenu preporuka međunarodnih tela u borbi protiv trgovine ljudima². Rad Saveta je oličen u Strategiji borbe protiv trgovine ljudima Republike Srbije i sprovođenju projekta *Moderno ropstvo* iz 2006. godine. Vlada Republike Srbije je usvojila predloženu Strategiju 7. decembra 2006. godine, a o njoj će biti reči u okviru segmenta posvećenog pravnom okviru borbe protiv trgovine ljudima.

2) Koordinator za borbu protiv trgovine ljudima imenovan je rešenjem Ministra unutrašnjih poslova decembra 2001. godine³. Zadatak koordinatora je da koordinira rad ministarstava i nevladinih i međunarodnih organizacija,

¹ Ministar unutrašnjih poslova, ministar pravde, ministar za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku, ministar prosvete i sporta, ministar finansija, ministar zdravlja.

² Iz prezentacije Ministarstva inostranih poslova SCG i OEBS Misije u SCG: "State Mechanisms for Combating Trafficking in Human Beings: Republic Serbia", Beograd, 9. decembar 2004.

³ Nacionalni koordinator je u tom trenutku bio i načelnik Uprave granične policije.

stara se o međunarodnoj i regionalnoj saradnji, prati stanje stvari i inicira aktivnosti u sferi borbe protiv trgovine ljudima i o tome izveštava Savet za borbu protiv trgovine ljudima.

3) Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima je oformljen 30.

maja 2002. godine kao multidisciplinarno telo sastavljeno od predstavnika relevantnih ministarstava, nevladinih i međunarodnih organizacija. Republički tim bi u tom smislu imao kao mogućnost kreiranje politike na polju suzbijanja trgovine ljudima kroz kvalitetnu, organizovanu, strukturisanu i brzu razmenu informacija. Zamišljen je kao poligon za prevazilaženje uočenih nepravilnosti i poteškoća u radu.

Stara se o realizaciji postavljenih strateških ciljeva, a svoje aktivnosti sprovodi kroz četiri radne grupe:

- prevencija i edukacija (koordinator NVO Astra)
- zaštita žrtava (koordinator Ministarstvo rada i socijalne politike)
- sprečavanja trgovine decom (koordinator NVO Beosupport)
- krivično gonjenje učilaca (koordinator Ministarstvo pravde)

4) Savetodavno telo Republičkog tima za borbu protiv trgovine ljudima

je ustanovljeno u februaru 2004. godine, a èine ga nacionalni koordinator sa saradnicima, rukovodioci grupa Republičkog tima i predstavnici međunarodnih organizacija (IOM, OSCE i UNICEF). Osnovni zadatak ovog tela jeste pomoæ i podrška nacionalnom koordinatoru u koordinisanju i primeni anti-trfiking mera i aktivnosti. Ono se stara o razmeni informacija unutar tima, inicira specifiène mere i aktivnosti u okviru strateških ciljeva, utvrđuje nedostatke u nacionalnom mehanizmu borbe protiv trgovine ljudima, održava redovne kontakte sa donatorima u zemlji. Takođe, kreira minimum standarda za programe prevencije, pomoæi, zaštite i reintegracije, vrši autorizaciju programa, priprema godišnji izveštaj i daje ocenu preduzetih aktivnosti.

Operativni nivo èine:

1) Pravosudni organi i policija (Uprava za borbu protiv organizovanog kriminala, Uprava graniène policije i specijalizovani timovi u policijskim upravama)

2) Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima

3) Specijalizovane nevladine i međunarodne organizacije (Sklonište za žrtve trgovine ljudima NVO *Savetovalište protiv nasilja u porodici*, NVO Astra, NVO Atina, NVO Beosupport, NVO Viktimološko društvo Srbije, OSCE, IOM...)

Nacionalni mehanizam za identifikaciju, pomoæ i zaštitu žrtava

Nacionalni mehanizam za identifikaciju, pomoæ i zaštitu žrtava – Nacionalni mehanizam upuæ ivanja ⁴ objedinjuje aktere koji dolaze u kontakt sa žrtvama trgovine ljudima i koji im obezbeđuju pomoæ i zaštitu, pri èemu su osnovni principi u radu svih aktera dobrovoljnost (pristanak žrtve) i poštovanje i zaštita ljudskih prava žrtve. Centralni deo ovog mehanizma predstavlja Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima .

Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima ⁵ je osnovana pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu u decembru 2003. godine kao rezultat zajednièkog projekta Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike i OSCE Misije u Srbiji i Crnoj Gori. Sa radom je zapoèela u martu 2004. godine, da bi od 1. juna 2005. godine bila integrisana u sistem socijalne zaštite i pod okriljem je Ministarstva rada i socijalne politke.

Služba predstavlja koordinacioni centar u procesu pružanja i organizovanja svih vidova pomoæi, a istovremeno služi i kao servis za pružanje informacija o dostupnim smeštajnim kapacitetima, medicinskim, psihosocijalnim i pravnim uslugama od znaèaja za pomoæ žrtvama u zemlji i inostranstvu. U procesu identifikacije žrtava trgovine ljudima Služba jedina ima mandat da određenu osobu identifikuje kao žrtvu i kao takvu je uvede u postojeæi sistem zaštite i pomoæi žrtvama trgovine ljudima. Pri tom, neophodno je na-

⁴ Videti i: *National Referral Mechanisms, Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook*, OSCE/ODIHR, 2004.

⁵ Rad, odnosno aktivnosti Službe su predstavljene prvenstveno prema informacijama koje sadrži liflet same Službe, odnosno Ministarstva rada i socijalne politike i Uputstva o radu Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima donetog 9. 11. 2004. godine od strane v.d. direktora Zavoda za vaspitanje dece i omladine, Beograd.

glasiti da Služba ne daje konačno mišljenje o tome da li je neko žrtva trgovine ljudima bez mišljenja organizacija za pružanje direktne pomoći žrtvama. ⁶

Status žrtve trgovine ljudima Služba daje i *potencijalnim* žrtvama trgovine ljudima, odnosno osobama za koje postoje indicije da jesu žrtve trgovine ljudima, ali su potrebne i dodatne provere. Na ovaj način se obezbeđuje da lica za koja se ne može sa sigurnošću u tvrditi da jesu žrtve, ali ima osnova za takvu tvrdnju, ne ostanu bez pomoći i zaštite dok traje proces identifikacije (što je u skladu sa najnovijim postavljenim međunarodnim standardima). Služba, po obavljenoj identifikaciji, procenjuje potrebe žrtve i organizuje dalju asistenciju i zaštitu žrtve. Ove aktivnosti, prema zvaničnom opisu aktivnosti, uključuju:

- upućivanje u skloništa za žrtve trgovine ljudima ili pronalaženje drugog, odgovarajućeg smeštaja za njih;
- pribavljanje potrebne dokumentacije u vezi sa pravnim statusom žrtve (regulisanje boravišnog statusa i ličnih dokumenata);
- iznalaženje potrebnog modela pomoći i zaštite žrtava, uključujući i programe reintegracije;
- obaveštavanje žrtava o njihovim pravima, statusu i mogućnostima oporavka u zemlji;
- praćenje procesa reintegracije žrtava trgovine ljudima u zemlji;
- definitivna identifikacija u saradnji sa institucijama/organizacijama koje pružaju direktnu pomoć žrtvama.

Ona se stara o zaštiti ljudskih prava žrtava pri njihovoj identifikaciji i tokom procesa pružanja pomoći i zaštite. U svom nastojanju da se izbegne sekundarna viktimizacija žrtava, ona se zalaže za davanje samo jedne, zvanične, formalne izjave žrtve koju će kasnije koristiti državni organi pridržavajući se pravila o zaštiti identiteta i poverljivosti podataka.

Služba je u obavezi da prati ceo proces pružanja pojedinih vidova pomoći i reintegracije žrtve i obavezna je da vodi sledeće baze podataka:

- bazu koja sadrži podatke o procesu pružanja pomoći zaštite žrtava

⁶ Uputstvo o radu Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, tačka 7.

bazu sa informacijama o organizacijama i institucijama i stručnjacima koji pružaju različite vidove pomoći unutar zemlje i u regionu, a koje mogu biti od značaja u konkretnom slučaju.

Kako bi Služba bila u mogućnosti da obavlja svoje zadatke neophodno je da i druge organizacije, na koje su žrtve bile upućene, izveštavaju Službu o preduzetim merama, odnosno oblicima pomoći.

Kada su u pitanju žrtve trgovine ljudima koje nisu domaći državljani, Služba ima ključnu ulogu u regulisanju njihovog boravišnog statusa u Srbiji. Ona jedina ima mandat da podnese zahtev za odobrenje privremenog boravka u vezi sa utvrđenim statusom žrtve. Bilo koja dozvola privremenog boravka da je u pitanju (na tri meseca kao perioda oporavka i razmišljanja, šest meseci po osnovu saradnje sa nadležnim državnim organima na rasvetljavanju krivičnih dela, ili godinu dana, po osnovu aktivnog učesništva u sudskom postupku ili zbog razloga lične bezbednosti žrtve), Služba podnosi nadležnom policijskom organu zahtev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak (svojeručno potpisan od strane žrtve) i praćen dopisom organizacije koja pruža asistenciju žrtvi.

Dakle, Služba uvodi žrtvu u sistem pomoći i zaštite i koordinira kreiranje najboljeg plana pomoći za žrtvu trgovine ljudima po principu dobrovoljnosti, informisanog pristanka i najboljeg interesa žrtve.

U Nacionalnom mehanizmu upućivanja važnu ulogu ima i Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima, o kome je već bilo reči, upravo kao kreator strategije zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima i kao poligon na kome će različiti problemi i prepreke u funkcionisanju mehanizma na operativnom nivou biti detaljno razmatrani i prevaziđeni, a sam mehanizam permanentno usavršavan.

Normativni okvir Nacionalnog mehanizma upućivanja

Od važnosti za funkcionisanje Nacionalnog mehanizma upućivanja, pravilnu identifikaciju žrtava i uopšte zaštitu žrtava, jeste i postojeći normativni okvir. Na ovom mestu će biti navedeni najvažniji akti kojima se uređuje Na-

cionalni mehanizam upušivanja i zaštita žrtava trgovine ljudima. Pored navedenih akata, ima i drugih koji se mogu primenjivati radi zaštite žrtava trgovine ljudima, ali æe biti navedeni samo oni koji se eksplicitno obraæaju žrtvama trgovine ljudima, kako bismo mogli ispratiti šta je sve na formalnom (a potom i na materijalnom) planu uraðeno (dakle, upravo za žrtve i zbog žrtava trgovine ljudima).

Krivièni zakonik Republike Srbije

Poznavanje odredbi kriviènog zakonodavstva koje daju zakonski opis kriviènog dela trgovine ljudima (ali i drugih srodnih dela) su od izuzetne važnosti za pravilnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, s tim što treba imati u vidu okolnost da se, prema drugim pravilima koja uređuju mehanizam upušivanja, status žrtve trgovine ljudima ne vezuje za formalnu kvalifikaciju dela koju daje javni tužilac (ili pre njega, ali u dogovoru sa njim – policija). Podsetimo se, konaènu identifikaciju vrše Služba i druge organizacije koje pružaju direktnu pomoæ žrtvama trgovine ljudima. Usmerenje za to sigurno jeste i rad policije i drugih organa kriviènog gonjenja na rasvetljavanju dela, otkrivanju uèinilaca i iniciranju postupka, ali nije obavezujuæe za subjekte koji vrše identifikaciju.

U Krivièni zakon Republike Srbije je 2003. godine uneto krivièno delo trgovine ljudima ⁷. Inkriminacija je, nešto izmenjena, našla svoje mesto u èl. 388 Kriviènog zakonika ⁸ koji je na snagu stupio 1. januara 2006. godine. Važna promena u odnosu na raniji zakonski opis kriviènog dela trgovine ljudima (èl. 111b KZ) jeste to što je po novom rešenju obeležje posebnog oblika dela (iz st. 2) “maloletno lice”, umesto “lice koje nije navršilo 14 godina”. Na ovaj naèin je ostvarena potpuna, i sa međunarodnim standardima usklađena, zaštita maloletnih lica i u sluèaju kada se prema njima primenjuje koja od radnji koje predstavljaju radnje izvršenja kriviènog dela trgovine ljudima, a nije primenjen neki od relevantnih naèina izvršenja (sila, pretnja, obmana i sl.).

⁷ Delo je uneto u Krivièni zakon Zakonom o izmenama i dopunama Kriviènog zakona (“Službeni glasnik RS”, br. 39/03.) Kao neposredni osnov za inkriminaciju poslužio je èl. 3 Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim biaimima, naroèito ženama i decom, koji dopunjuje Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. U: “Službeni list SRJ (Međunarodni ugovori)”, br. 5/01.

⁸ “Službeni glasnik RS”, br. 85/05, 88/05, 107/05.

Kada su pozitivne promene u pitanju, važno je istaći i to da su pooštrene predviđene kazne za pojedine oblike dela. Tako je za osnovni oblik (st. 1) podignut posebni minimum predviđene kazne sa jedne na dve godine (dok je maksimum ostao isti – 10 godina). Ukoliko je iz osnovnog oblika dela proizašla teža posledica – smrt oštećenog lica, učesnik se kazniti zatvorom najmanje deset godina, što je dvostruko veći minimum propisane kazne u odnosu na ranije rešenje (najmanje pet godina). I za onog ko se bavi trgovinom ljudima ili je delo izvršio u okviru organizovane grupe, predviđena kazna je pooštrena sa najmanje tri na najmanje pet godina.

Neophodno je naglasiti i to da za postojanje dela nije potrebno da je realizovana eksploatacija lica u pitanju (žrtve) već da su radnje predviđene kao radnje izvršenja dela preduzete u tom cilju. Takođe, ovo obeležje dela treba tumačiti šire nego u smislu da je kod učesnika postojala namera da na primer – eksploatiše rad žrtve. Dovoljno je da je znao da će žrtva biti iskorišćena u navedenu svrhu. Smatra se da takvo tumačenje više odgovara intencijama UN Protokola vezanih za obezbeđenje što obuhvatnije zaštite žrtava.

⁹ Ova

okolnost je od izuzetnog značaja u procesu identifikacije žrtava trgovine ljudima, jer i lica koje nije eksploatisano, koje i samo nije znalo da je bilo “namenjeno eksploataciji” jeste žrtva trgovine ljudima i kao takva ima pravo na sve mere pomoći i zaštite. Kako (i koliko teško) će se postojanje navedenog cilja dokazivati (kada same eksploatacije nije bilo) posebno je pitanje i ne treba da bude od značaja za identifikovanje lica u pitanju kao žrtve trgovine ljudima.

Radnja izvršenja dela je vrbovanje, prevoz, prebacivanje, predaja, prodaja, kupovina, posredovanje u prodaji, sakrivanje ili držanje drugog lica i to na jedan od sledećih načina: silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi. Cilj u kome radnje (na neki od navedenih načina) treba da se vrše jeste: eksploatacija rada, prinudni rad, vršenje krivičnih dela, prostitucija ili druga vrsta seksualne eksploatacije, prosjačenje, upotreba u pornografske svrhe, uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima.

⁹ Videti: Z. Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 811.

Krivièni zakonik poznaje i jedno novo, specifièno delo trgovine ljudima – trgovina decom radi usvojenja (èl. 389)¹⁰. Svakako da i ųrtve ovog kriviènog dela treba smatrati ųrtvama trgovine ljudima i obezbediti im posebnu zaštitu i pomoæ. I u ovom sluèaju je dovoljno da je radnja izvršena *radi usvojenja*.

Novina Kriviènog zakonika jeste i to što je inkriminisao krijumèarenje ljudi u okvirima dela “nedozvoljeni prelaz državne granice i krijumèarenje ljudi“ (èl. 350). Na taj naèin je rešen problem podvođenja i sluèajeva krijumèarenja u okviru trgovine ljudima. Međutim i dalje se u praksi sreæu nerazumevanja obeležja jednog i drugog dela, te pogrešne kvalifikacije koje mogu imati i uticaja na pogrešnu identifikaciju ųrtava.

Uputstvo o radu Sluųbe za koordinaciju zaštite ųrtava trgovine ljudima

Uputstvo je doneo vršilac duųnosti direktora Zavoda za vaspitanje dece i omladine 9. 11. 2004. godine i ono je u najvaųnijim crtama veæ bilo predstavljeno kod izlaganja o Sluųbi i njenim zadacima. Prema Uputstvu, osnovni zadaci Sluųbe su: procena potreba ųrtava, upušivanje potencijalnih ųrtava na odgovarajuæi vid pomoæi i organizovanje druge neophodne pomoæi (vezane za koordinaciju). Po tumaèenju ovih odredbi, moglo bi se zakljuèiti da postoji bitna razlika između ųrtava i potencijalnih ųrtava (koja se nigde ne objašnjava, a ne bi bilo zgoreg, pošto se radi o uputstvu), da bi se u daljem tekstu atribut *potencijalna* pojavljivao u zagradi. Uputstvo predstavlja prilièno uopšten okvir koji reguliše rad Sluųbe i ostavlja dosta prostora za diskreciono postupanje, a pojedine odredbe regulišu ili se dotièu, èak, rada drugih sluųbi, odnosno organizacija. Na primer, predviđ a obavezu *nadleųnih za pruųanje direktne pomoæi (potencijalnoj) ųrtvi da informišu Sluųbu o preduzimanju potrebnih mera zaštite*. Ili: *Sluųba ne pruųa direktnu pomoæ (potencijalnim) ųrtvama trgovine ljudima. Direktnu pomoæ ųrtvama pruųaju specijalizovane organizacije za ovaj vid zaštite*. Sa druge strane, u Uputstvu nema nijedne odredbe o iskljuèivoj nadleųnosti Sluųbe da podnosi zahtev za odobrenje privre-

¹⁰ (1) Ko oduzme lice koje nije navršilo èetnaest godina radi njegovog usvojenja protivno vaųeæim propisima ili ko usvoji takvo lice ili posreduje u takvom usvojenju ili ko u tom cilju kupi, proda ili preda drugo lice koje nije navršilo èetnaest godina ili ga prevozi, obezbeđuje mu smeštaj ili ga prikriva, kazniæe se zatvorom od jedne do pet godina.

(2) Ko se bavi vršenjem delatnosti iz st. 1 ovog èlana ili je delo izvršeno na organizovan naèin od strane više lica, kazniæe se zatvorom najmanje tri godine.

menog boravka za žrtve strane državljanke, iako je Instrukcija ministra unutrašnjih poslova koja reguliše ovu materiju doneta nekoliko meseci ranije. I odredba koja predviđa da Služba ne daje konačno mišljenje o tome da li je neko žrtva bez nadležnih organizacija za pružanje direktne pomoći, nije dovoljno jasna. Da li to znači da konsultuje navedene organizacije ili da treba da postoji saglasnost Službe i tih organizacija? Šta biva u slučaju da postoje različita mišljenja? Takođe, uputstvo ne reguliše rad Službe u smislu načina na koji se vrši identifikovanje žrtve, odnosno procena njenih potreba ili na koji način se vrši upravljanje žrtve na odgovarajuće vidove pomoći.

Instrukcija o uslovima za odobrenje privremenog boravka stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima i Uputstvo o proceduri odobrenja

Donošenju Instrukcije prethodilo je potpisivanje Izjave o obavezama na Ministarskom forumu Pakta stabilnosti održanog u Tirani 2002. godine, čime je Republika Srbija, odnosno Ministarstvo unutrašnjih poslova, preuzelo obavezu regulisanja boravka stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima. Instrukciju je 5. jula 2004. godine doneo ministar unutrašnjih poslova, a Uprava pogranične policije, za strance i upravne poslove, donela je Uputstvo o proceduri odobrenja boravka 20. 9. 2004. godine.

Boravak se odobrava iz humanitarnih razloga u periodu od tri meseca što je period oporavka i razmišljanja. Ovaj boravak se odobrava bez ikakvih uslova, samo po osnovu statusa žrtve trgovine ljudima (dobijenog u procesu identifikacije). Boravak je u druga dva slučaja uslovljen, i to saradnjom sa nadležnim organima u otkrivanju krivičnih dela i učesnika (za period od šest meseci), odnosno učesnikom u sudskom postupku protiv učesnika (za period od 12 meseci). Boravak u trajanju od 12 meseci može biti odobren i ukoliko se proceni da to opravdavaju razlozi lične bezbednosti žrtve.

Za zaštitu žrtava je od značaja i *klauzula nekažnjavanja*. Prema Instrukciji “ukoliko je žrtva trgovine ljudima ušla u zemlju na nedozvoljen način ili u njoj boravi na nezakonit način, nadležni organ je dužan da pre pokretanja postupka utvrdi činjenice i okolnosti koje isključuju ili umanjuju krivičnu ili prekršajnu odgovornost žrtava trgovine ljudima (utvrđivanje elemenata sile, pretnje i prinude, odnosno krajnje nužde ili nužne odbrane)“.

U Uputstvu je detaljno regulisan postupak odobravanja privremenog boravka. Predviđeno je da u roku od sedam dana od smeštaja žrtve u sklonište za žrtve trgovine ljudima, ovlašćeni radnici Službe za koordinaciju zaštite žrtava podnose zahtev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak nadležnom sekretarijatu unutrašnjih poslova MUP-a RS, prema mestu boravka žrtve, a isti po završenoj proceduri i preuzimaju. Zahtev mora biti svojeručno potpisan od strane žrtve i praćen dopisom organizacije koja pruža smeštaj i pomoć žrtvi. Po isteku perioda od tri meseca, tačnije tri dana pre isteka, Služba podnosi zahtev za produženje privremenog boravka pod određenim uslovima. Novi zahtevi moraju biti praćeni (pored dopisa organizacije koja pruža smeštaj i pomoć) odgovarajućim dopisom (policije, tužilaštva ili suda) koji potvrđuje saradnju žrtve sa nadležnim organima, odnosno njeno aktivno učestvovanje u postupku ili postojanje razloga koji ugrožavaju njenu ličnu bezbednost.

Na ovom mestu treba istaći da je praksa izdavanja dozvole boravka po osnovu dobijanja statusa žrtve trgovine ljudima potpuno zaživela, te da je Republika Srbija jedina zemlja u okruženju u kojoj identifikovane žrtve trgovine ljudima (od strane instance pri Ministarstvu rada i socijalne politike, što čini znatnu razliku od mogućih primera identifikacije od strane tužilaštva ili policije – iz regiona – koji nužno upućuju na izjednačavanje statusa žrtve trgovine ljudima sa žrtvom u krivičnoppravnom smislu) dozvolu boravka dobijaju u proseku za sedam dana od dana zvaničnog susreta sa predstavnicima Službe za koordinaciju. U tom smislu je važno istaći da je dozvole boravka dobilo 100% žrtava identifikovanih od strane Službe, od donošenja Instrukcije do danas, i to u najkraćem mogućem roku, što definitivno čini situaciju u Srbiji primerom dobre prakse u postupanju prema stranim žrtvama trgovine ljudima i utvđuje temelje za kreiranje programa pomoći zasnovanih na poštovanju ljudskih prava i principa dobrovoljnosti. U tom smislu je moguće i napomenuti da je u Srbiji identifikovan određen broj žrtava kojima je, uz pomoć ove prakse, omogućeno da zaista informisano donesu odluku o željenom mestu boravka i daljem procesu integracije, što je isključivo u situacijama u kojima se boravak ne odobrava (te se ne ispunjavaju i sve odnosne obaveze). Prema izjavama u ovom radu je jasno da su dozvole boravka izdane čak i onim slučajevima u kojima policijski službenici nisu delili stav Slu-

žbe o ovoj potrebi, što ukazuje na è injenicu da sistem u ovom segmentu funkcioniše izuzetno dobro.

Zakon o administrativnim taksama

Na inicijativu Međunarodne organizacije za migracije, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o administrativnim taksama ¹¹, èl. 35, ukinuto je plaćanje taksi za odobrenje privremenog boravka (Tarifni br. 97, t. 12. i 13.).

Zakon o zdravstvenoj zaštiti

Ovaj zakon je izjednaèio žrtve trgovine ljudima sa građanima Srbije u pogledu ostvarenja prava na zdravstvene usluge koje su obuhvaćene obavezanim zdravstvenim osiguranjem (èl. 241) ¹². Na ovaj naèin ostvareni su međunarodno postavljeni standardi koji se tièu minimuma pomoæi koja se pruža žrtvama trgovine ljudima, a medicinska pomoæ je upravo u tom okviru (pored psihološke i pravne).

Zakon o maloletnim uèiniocima kriviènih dela i kriviènopravnoj zaštiti maloletnih lica

Zakon o maloletnim uèiniocima kriviènih dela i kriviènopravnoj zaštiti maloletnih lica ¹³ je stupio na snagu 1. januara 2006. godine, a od znaèaja za problematiku trgovine ljudima je njegov treæi deo koji sadrži posebne odredbe o zaštiti maloletnih lica kao oštećenih u kriviènom postupku. Naime, poseban položaj u kriviènom postupku imaju maloletna lica oštećena taksativno navedenim kriviènim delima (sa elementima nasilja prvenstveno). Među njima se nalaze i krivièna dela: trgovina ljudima (èl. 388 KZ) i trgovina decom radi usvojenja (èl. 389 KZ). Specifiènosti se u ovim sluèajevima sastoje u tome što veæem koji sudi punoletnom uèiniocu za neko od ovih dela predsedava sudija koji je stekao posebna znanja iz oblasti prava deteta i kriviènoprav-

¹¹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o republièkim administrativnim taksama, "Službeni glasnik RS" br. 61/05.

¹² Zakon o zdravstvenoj zaštiti, "Službeni glasnik RS" br. 107/05.

¹³ Zakon o maloletnim uèiniocima kriviènih dela i kriviènopravnoj zaštiti maloletnih lica, "Službeni glasnik RS" br. 85/05.

ne zaštite maloletnih lica. Pored sudije, predsednika veæa, i javni tužilac, istražni sudija i specijalizovani službenici policije moraju imati navedena znanja. Takoð e, kako ošteæeno maloletno lice mora imati punomoænika od prvog saslušanja, to æe mu sud istog postaviti (u sluæaju da ga nema) iz reda advokata, ali i on mora imati posebna znanja iz oblasti prava deteta i krivièno-pravne zaštite maloletnih lica.

Svi pomenuti uæesnici u postupku dužni su da postupaju obazrivo prema maloletnom ošteæenom, vodeæi raèuna o njegovom uzrastu, svojstvima liènosti, obrazovanju i prilikama u kojima živi, posebno nastojeæi da izbegnu štetne posledice postupka po njegovu liènost i razvoj. U tom cilju se i saslušanje obavlja uz pomoæ pedagoga, psihologa ili drugog struènog lica. Predviðeno je i da se saslušanje završi na najviše dva roèišta, osim ako je ponavljanje potrebno radi ostvarenja svrhe kriviènog postupka. Kako bi se zaštitilo od sekundarne viktimizacije, maloletno lice može biti saslušano upotrebom tehnièkih sredstava za prenos slike i zvuka, bez prisustva stranaka i drugih uæesnika postupka (dok se pitanja postavljaju posredno preko pedagoga, psihologa ili drugog struènog lica). Maloletna lica mogu biti saslušana i u svom stanu ili na drugom mestu, van službenih prostorija.

Strategija borbe protiv trgovine ljudima

Strategija je usvojena u decembru 2006. godine ¹⁴ i predstavlja najnoviji dokument nacionalnog karaktera koji se obraæa problemu trgovine ljudima uopšte, i naravno, u tim okvirima i problemu upueivanja žrtava trgovine ljudima. Kako se radi o dokumentu strateškog karaktera, to u njemu pronalazimo samo smernice po kojima treba da se razvija, odnosno unapreðuje nacionalni odgovor na problem trgovine ljudima. ¹⁵

Prema Strategiji, ciljevi (strateški) Republike Srbije u borbi protiv trgovine ljudima se nalaze u sledeæim sferama:

- 1) institucionalni okvir
- 2) prevencija
- 3) pomoæ, zaštita i reintegracija žrtava

¹⁴ Službeni glasnik RS, br. 111/2006.

¹⁵ O Strategiji i kritièkom ostvrtu na nju: S. Mijalkoviæ, "O strategiji borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji", S. Petroviæ, M. Miloševiæ, Ð. Ðorðeviæ (ur.) *Spreðavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta II*, Kriminalistièko-policijska akademija, Beograd, 2007, str. 221–241.

- 4) međunarodna saradnja
- 5) praćenje i evaluacija rezultata.

Usavršavanje Nacionalnog mehanizma upravljanja je jedan od ciljeva koji treba ostvariti u sferi institucionalnog okvira mehanizma suprotstavljanja trgovini ljudima. Potencira se:

- 1) formalizovanje saradnje vladinih, nevladinih i međunarodnih aktera u borbi protiv trgovine ljudima na lokalnom, regionalnom i međunarodnom nivou, i to zaključivanjem protokola o saradnji u kojima bi jasno bile definisane uloge i odgovornosti pojedinih aktera;
- 2) kontinuirani pregled aktivnosti svih aktera uključenih u identifikaciju žrtava, pružanje pomoći i zaštite žrtvama;
- 3) planiranje sredstava u republičkom budžetu za podršku realizaciji aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima i zaštite žrtava, pri čemu se ističe značaj obezbjeđivanja kontinuirane finansijske podrške skloništima za žrtve trgovine ljudima.

Sledeća stavka vezana za unapređenje institucionalnog okvira je, u suštini, od izuzetnog značaja za sam Nacionalni mehanizam upravljanja. Reč je o unapređenju procesa identifikacije i pružanja pomoći i zaštite putem edukacije i stručnog usavršavanja svih aktera. ¹⁶

Iz grupe ciljeva pod nazivom *Pomoć, zaštita i reintegracija žrtava* značajno je isticanje potrebe za poboljšanjem identifikacije žrtava svih oblika trgovine ljudima putem poboljšanja sposobnosti vladinih i nevladinih predstavnika da identifikuju žrtve različitih oblika trgovine ljudima i obezbeđenja adekvatne zaštite žrtava, kao i olakšanja samoidentifikacije žrtava.

Jedan od ciljeva je i sprečavanje sekundarne viktimizacije žrtava/svedoka od strane državnih organa putem doslednog poštovanja ljudskih prava žrtava i primene međunarodnih standarda zaštite žrtava, unapređenja pro-

¹⁶ Nabrojani akteri su: oni koji dolaze, odnosno mogu doći u prvi kontakt sa žrtvama, posebno radnici iz sistema socijalne zaštite, zdravstveni radnici, radnici policije, inspektori rada, prosvetni radnici, konzularni radnici; oni koji rade na sprovođenju zakona, posebno predstavnici sudstva, tužilaštva, policije; oni koji rade na obezbeđivanju direktne asistencije – zdravstveni radnici, radnici sistema socijalne zaštite, osoblje skloništa i dr.

pisa u svrhu efikasnije zaštite žrtava i omogućavanja efikasnog obeštećenja za žrtve.

Cilj je i kreiranje dugoročnih programa zaštite i reintegracije žrtava trgovine ljudima radi pružanja psihosocijalne podrške, pomoći i zaštite svim žrtvama trgovine ljudima, nezavisno od njihove volje da sarađuju sa državnim organima u istražnom i dokaznom postupku; omogućavanja nastavka školovanja; profesionalnog usavršavanja; iznalaženja adekvatnog smeštaja za žrtve trgovine ljudima i iznalaženja mogućnosti za dobijanje mesečne nadoknade u procesu (re)integracije.

Moglo bi se zaključiti i da ovako postavljeni ciljevi već govore u prilog tezi da su uočeni nedostaci u funkcionisanju postojećeg mehanizma, međutim, kako su na krajnje uopšten način predočeni (što je i razumljivo, jer se radi o strateškom dokumentu), to je neophodno kreirati (kako je i ukazano u samoj Strategiji) poseban plan akcije koji bi konkretizovao aktivnosti kojima će se ostvarivati postavljeni ciljevi.

Stavovi aktera Nacionalnog mehanizma upućivanja

Istraživanje koje je u ovaj rad uključeno pre svega ima za cilj da uporedi strateški nivo programa za suzbijanje trgovine ljudima u Republici Srbiji sa aktivnostima koje se u zemlji izvode. Pretpostavka samog istraživanja bila je da se postupanja različitih institucija/organizacija razlikuju od predloga za postupanje koji su formulisani u Nacionalnoj strategiji i kroz strukturisanje instanci u NMU. Osim toga, istraživanje služi kao dobra polazna osnova za dalju analizu praksi postupanja u Republici Srbiji, kao i za kreiranje preporuka za usavršavanje ovog okvira i formalizaciju saradnje između različitih aktera.

Neki od komentara značajnih za samu analizu situacije dati su u sklopu ovog segmenta.

Rezultati istraživanja sprovedenog putem vođenja intervjua sa predstavnicima aktera uključenih u Nacionalni mehanizam upućivanja žrtava trgovine ljudima biće grupisani po najvažnijim oblastima čijom analizom se mogu detektovati nedostaci u funkcionisanju postojećeg mehanizma.

Saradnja organizacija

Saradnja između različitih aktera mehanizma je ocenjena kao loša. Najnezadovoljniji su predstavnici nevladinog sektora i to kako saradnjom između samih nevladinih organizacija, tako i saradnjom sa Službom i policijom. Takođe, protok informacija o žrtvama između pojedinih aktera se ocenjuje kao nezadovoljavajuć, ad hoc i parcijalan.

Najveće nezadovoljstvo ispoljava NVO Astra i saradnju sa Savetovalištem ocenjuje kao nepostojeću, dok saradnju sa policijom i IOM-om ocenjuje kao nezadovoljavajuću, saradnju sa Atinom kao zadovoljavajuću (ocena 2), a saradnju sa centrima za socijalni rad kao dobru (ocena 3). Državne institucije (policija, Služba i centri za socijalni rad) se kritikuju kao zatvorene za saradnju i to prevashodno u smislu što nevladine organizacije tretiraju kao svoj servis (za informacije i pružanje pomoći žrtvama). Astra ocenjuje saradnju

sa drugim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava iz Srbije kao dobru, kao i saradnju sa organizacijama koje se bave zaštitom žrtava iz inostranstva ili uopšte zaštitom ljudskih prava (takođe iz inostranstva). Ova saradnja je ocenjena kao dobra u smislu da navedene organizacije upućuju žrtve na Astru, obavestavaju ih o njenim programima, prosleđuju relevantne informacije o žrtvama, dok druge (srodne) organizacije (iz Srbije) to ne čine. Sa druge strane, najveće zadovoljstvo saradnjom i najmanje pritužbi na saradnju imaju predstavnici policije. Kritika se, čak, upućuje pojedinim službama iz sopstvenog okvira (policije) u smislu da je potrebna bolja edukacija i drugih pripadnika policije, ne samo onih koji najčešće dolaze u kontakt sa žrtvama trgovine ljudima (npr. edukacija pripadnika saobraćajne policije). Predstavnik policije kaže da je zadovoljan saradnjom, ali da se plaši da se ona ipak svodi na lična poznanstva i odnose, a to ne bi trebalo tako da bude: "Treba da postoji obavezni, propisani mehanizam koji neće dozvoljavati različita tumačenja... Mehanizam bi trebalo da podrazumeva da jedni drugima polazemo račune."

Ono na šta se žale predstavnici policije u vezi sa saradnjom sa drugim akterima mehanizma upućivanja i protokom informacija jeste nepružanje informacija koje bi policiji pomogle u operativnom radu. Navodi se i da je u "nekom ranijem periodu i bilo nekakve saradnje, dok je više nema". Reč je o "informacijama koje su nama interesantne, a do kojih u razgovoru sa žrtvom dolaze nevladine organizacije i Sklonište¹, naročito o izvršiocima". Ove informacije bi policiji bile od koristi i u onim slučajevima kada žrtve ne žele da svedoče.

Predstavnik policije ističe i da saradnja sa nevladinim organizacijama ne može da bude onakva kakvu one očekuju (u smislu dobijanja svih mogućih informacija o operativnom radu), zbog toga što policija, po prirodi posla, nema potpunu slobodu u komuniciranju sa nevladinim sektorom. Saradnja bi se morala obavljati preko Biroa za međunarodnu saradnju (Ministarstvo unutrašnjih poslova) što podrazumeva formalizovanu i često dugotrajnu proceduru. Međutim, nema razloga da NVO ne obavestavaju (direktno) policiju o podacima do kojih su došle kako bi se radilo na otkrivanju izvršilaca i rasvetljavanju krivičnih dela, a ne da se obraćaju policiji tek kada dođu u problem ili "kada im trebamo za humanitarni boravak ili zbog pretnji".

¹ Interesantnim se čini ovo odvajanje nevladinih organizacija i Skloništa.

Služba ocenjuje saradnju sa policijom najvišim ocenama (4, odnosno 5). Visoko je ocenjena i saradnja sa NVO i IOM-om), dok su najniže ocenjeni centri za socijalni rad, odnosno saradnja sa njima. Ipak, iako je saradnja sa drugim organizacijama dobro ocenjena, u drugim odgovorima koje su dale predstavnice Službe nailazi se i na određene kritike, naročito u pogledu prosleđivanja izveštaja i informacija Službi od strane drugih aktera:

"Mišljenja smo da Atina i Astra preuzimaju kontakte sa centrima za socijalni rad, a mi ne dobijamo povratne informacije o preduzetim merama i daljoj zaštiti. Ili ih dobijamo usmeno. Razlog toga leži u nemarnosti ili previše posla." I na izveštaje centara za socijalni rad koje Služba mora sama da zahteva čeka se jako dugo ('i par meseci'), a sami izveštaji su šturi i često 'sumnjivi'.

Međutim, ni sama Služba ne prosleđuje sve informacije (po sopstvenom priznanju), jer "kad na sastanku obavestimo o slučaju, Astra to vodi u svojim statistikama kao svoj slučaj, iako nisu bile angažovane na konkretnom slučaju".

Predstavnica Skloništa nije ocenjivala saradnju sa drugim organizacijama, već se zadržala na opisivanju iste. Tako sa policijom 'kvalitet' saradnje varira od slučaja do slučaja, a kada je u pitanju Astra, pojavljuje se konstatacija slična prethodno pomenutoj – da je Astri relevantan broj slučajeva/žrtava trgovine da bi figurirao u njenoj statistici. Saradnja sa IOM-om je istaknuta kao dobra ("potpuno učestvuju u svemu što je domen njihovog rada"). Razloge za neocenjivanje drugih službi predstavnica Savetovaništa objašnjava time što "sve ide preko Službe", odnosno nema čestih direktnih kontakata sa drugim akterima (osim navedenih).

Prikupljanje podataka

Kada su u pitanju podaci o broju žrtava trgovine ljudima, konstatovano je postojanje različitih evidencija, te različitih podataka o identifikovanim žrtvama trgovine ljudima koji se i iznose u javnost. Tako je na Konferenciji Saveta Evrope o zaštiti žrtava trgovine ljudima ministar policije izneo podatak da je

bilo 83 oštećenih kriviènim delom trgovine ljudima u prvih devet meseci 2007. godine ², dok je prema podacima Službe za *celu godinu* bilo identifikovano 60 žrtava. Ova diskrepanca ukazuje na to da 20 žrtava nije upućeno na Službu koja je jedina ovlašćena da vrši identifikaciju žrtava, odnosno da ova lica nisu dobila odgovarajuću pomoć i zaštitu. Pri tom, reè je o *najmanje 20* žrtava, jer je policija obradila podatke za prvih devet meseci 2007. godine, dok je Služba obradila podatke za celu godinu. Drugo, reè je o licima protiv èijih trgovaca su podnete kriviène prijave, a moglo bi se pretpostaviti da je policija dolazila u kontakt sa veæim brojem lica koja bi mogla biti identifikovana kao žrtve (iako nije bilo elemenata za podnošenje kriviène prijave, na primer zbog toga što je uèinilac nepoznat), ali iz nekog razloga (možda upravo pomete nemogućnosti sastavljanja kriviène prijave) nije došlo do upućivanja, odnosno obaveštavanja Službe. U vezi sa ovim je znaèajno istaèi komentar predstavnice Službe: „Stièe se utisak da policija upućuje samo one za koje ima dovoljno elemenata da se podnese krivièna prijava“. Sudeæi po podacima, izgleda da ni sve njih policija ne upućuje na Službu.

Upadljiv je i nedostatak podataka o kriviènim postupcima koji se vode za krivièno delo trgovine ljudima (ili srodno delo), a oštećeno lice je identifikovano kao žrtva trgovine ljudima. I po ovom pitanju se razlikuju evidencije pojedinih aktera, ali niko nema potpune podatke. Služba, koja bi trebalo da ima neku vrstu centralne baze podataka o žrtvama trgovine ljudima, pa tako i o njihovom uèešæu u postupcima, podatke ovakve vrste ne poseduje. Zapravo, ne poseduje potpune podatke. Služba, kako je njena predstavница veæ iznela, poseduje podatke o podignutim kriviènim prijavama za one sluèajeve za koje dobije obaveštenje od policije, a radi se o žrtvama koje su upućene u neki od programa, najèešæe u Sklonište za žrtve trgovine ljudima. Služba poseduje podatke (bar okvirne) o postupcima u kojima uèestvuju žrtve koje dobijaju pozive preko Službe. O tome kako postupci teku, u kojoj su fazi, koji se problemi javljaju i slièno, Služba dobija podatke tek sporadièno, najèešæe usmeno. Kako ni sama policija nema podataka o razvoju postupka po podnetoj kriviènoj prijavi (osim ako sama ne traži informacije ³), to ni Služba ne do-

² Podatak je prezentovan i u: MUP RS: "Trgovina ljudima", <http://www.mup.sr.gov.yu/domi-no/saveti.nsf/trafficking.pdf>

³ Predstavnik policije kaže: "Mi uglavnom pratimo šta je bilo sa prijavom kad je kad je *veliko delo*. Jet-set, na primer". Drugi predstavnik policije iznosi da on traži i prvostepene

velika prijava ,

bija nikakve podatke o onim slučajevima u kojima su žrtve lica koja nisu u nekom skloništu (Sklonište ili Privremena kuća), odnosno ne učestvuju u nekom od programa i ne dobijaju pravnu asistenciju u njihovim okvirima.

Nevladine organizacije poseduju podatke o postupcima u kojima učestvuju njihovi korisnici, ali se ovi podaci ne prosleđuju Službi.

Standardi identifikacije

Standardi identifikacije, preventivno kao skup ili sistem indikatora ne postoje u formi neke liste ili kriterijuma koji bi služili kao orijentir, već se identifikacija vrši, kako kaže predstavnica Službe "prema indikatorima koje smo ustanovili svi zajedno". Dakle, prema neformalnim kriterijumima koji daju prostora za diskreciono postupanje i procene onoga ko identifikaciju vrši (Služba, u saradnji sa organizacijama koje pružaju pomoć žrtvama). Kao indikatori kojima se služi u praksi, navode se: način ulaska u zemlju, strah, ponašanje, eksploatacija, ako je strankinja – motiv, da li je bila zavedena, šta joj je obećano, da li je imala naknadu za to ili ne, izgled, (ne)posedovanje dokumenata, sloboda kretanja. Predstavnici policije ovoj listi dodaju i: posedovanje falsifikovanih dokumenata, vidne povrede, uznemirenost, potištenost, društvo lica sa kojim ne može da komunicira na svom jeziku, velika razlika u godinama, nepoznavanje lica u čijem je društvu, nalaženje u objektu za koji se zna da se u njemu vrši eksploatacija, samoprijavlivanje, nizak obrazovni nivo, teške životne prilike... Predstavnik policije dodaje da kada su u pitanju kriterijumi za identifikaciju "ne treba tražiti šablone, jer to može da zavara. Važno je iskustvo, ozbiljan, temeljan razgovor sa osobom i što više učenja, znanja i razmena znanja sa drugima". Predstavnica Službe je ukazala na potrebu za postojanjem liste indikatora za identifikaciju 'zbog novih ljudi i nedostatka iskustva'.

U vezi sa identifikacijom jeste i (pominjano) pitanje različitosti u statistikama pojedinih aktera o broju žrtava trgovine ljudima, tačnije o postojanju žrtava koje nisu identifikovane po ustanovljenoj proceduri, odnosno od strane Službe. Svi ispitanici su potvrdili da im je poznato da u sistemu zaštite (u

presude kako bi "korigovali svoj dalji rad". A nekada "žrtva traži da je pratimo na suđenju, da budemo uz nju, pa tako onda propratimo slučaj".

programima nevladinih organizacija) ili van njega postoje žrtve trgovine ljudima koje nisu identifikovane kao takve. Zapravo, neke od njih kao žrtve identifikuje i kao žrtvama im pruža neku vrstu pomoći neki drugi akter u mehanizmu upušivanja, a ne Služba. Naravno da o takvim licima Služba ni nema odgovarajuće podatke, već poseduje samo neka neformalna saznanja.

Predstavnica Službe navodi: "Mišljenja sam da ima mnogo više neidentifikovanih žrtava: Verujem da centri za socijalni rad ili policija ne identifikuju sve... Bilo je i slučajeva da policija prijavi Službi da postoji neko (bez podataka), a na kraju podatke dobije nevladina organizacija, pa Služba nema registrovanu žrtvu. Oni urade sami identifikaciju."

Predstavnik policije tvrdi da sve žrtve upućuju na Službu, pa i one za koje nisu sasvim sigurni da jesu žrtve, jer "treba pustiti da vreme uradi svoje, jer niko ne ispriča sve odmah... ostavljamo prostor da ne pogrešimo". Takođe je ukazao i na to da nije tačno „da policija u stvari identifikuje, a Služba potvrđuje". Drugi predstavnik policije potvrđuje da postoje žrtve koje nisu identifikovane kao takve iz prostog razloga što ne žele da se sreću ni sa predstavnicima Službe niti žele pomoć nevladine organizacije, te policija poštuje tu želju. U takvim situacijama se žrtvi predoči postojanje Službe i programa nevladinih organizacija, daju joj se telefoni i onda se ona obraća, ako odluči tako, kome hoće. Nekada, dolazi do upušivanja na nevladinu organizaciju direktno, ako se proceni da je stvar hitna, a žrtva ne želi susret sa predstavnicima Službe, već joj je neophodna konkretna pomoć i to hitno. Predstavnik policije objašnjava da su ovo izuzetne situacije koje se na navedeni način rešavaju poštujući volju i najbolji interes žrtve. Služba ipak bude obavestena o takvoj situaciji.

Predstavnica NVO Astra odgovora na pitanje "da li su žrtve kojima je pružana pomoć od strane ove organizacije identifikovane po proceduri" potvrdno, pri čemu je kao procedura identifikacije navedena "procedura ASTRA SOS telefona koja je usaglašena sa međunarodnim standardima". Reč je, očigledno, o postojanju paralelnog mehanizma identifikacije u odnosu na onaj ustanovljeni. Pored ovako identifikovanih žrtava, Astra je pružala pomoć i onim žrtvama koje su identifikovane od strane Službe. Astra se Službi primarno obraća kada je to potrebno da bi se obezbedile dozvole privremenog boravka "s obzirom na to da sve druge vidove pomoći pruža Astra i/ili srodne organizacije".

Sa druge strane, predstavnica Aстре istiee da je bilo sluèajeva da ųrtve koje su upuæivane na Sluųbu radi identifikacije nisu identifikovane kao takve, pri èemu kao razlog navodi upravo ono ųto predstavnici policije negiraju – da je policija ta koja zapravo vrųi identifikaciju. Ona kaųe: "Nije nam poznato da li Sluųba ima indikatore i koje za identifikaciju ųrtava, ali je evidentno da uglavnom radi konfirmaciju primarne identifikacije koju uradi policija". Navode se i sluèajevi (veoma èesti, joų od 2004. godine) drugih drųavnih institucija koje upuæuju ųrtve na Astru, a ne na Sluųbu. U tim sluèajevima se predstavnici institucija upuæuju Sluųbi "ali pre svega da sami u okviru svojih institucija ne bi imali problema zbog toga ųto su se obratili NVO, a ne Sluųbi, a ne zato ųto verujemo u kvalitet te identifikacije".

Predstavnica Skloniųta za ųrtve trgovine ljudima iznosi sasvim drugaèije iskustvo. Naime, u Skloniųtu se nalaze iskljuèivo ųrtve identifikovane kao takve od strane Sluųbe ("sve ide preko Sluųbe"). Deųavalo se samo da se za neke od onih koje su identifikovane kao potencijalne ųrtve kasnije ustanovi da ipak nisu ųrtve trgovine ljudima (veæ, najèeųæe, ilegalni migranti). Ova lica se, ukoliko ima moguænosti, ipak prihvataju ukoliko nemaju gde da se vrate ili postoje uslovi da im se obezbedi neki vid pomoæi.

Primetno je, dakle, da ne postoji ujednaèena praksa postupanja meðu samim policijskim sluųbenicima – ako se u vidu ima odreðeni broj sluèajeva u kojima Sluųba zaista samo potvrðuje odluku policije. Opravdanje za ove sluèajeve je tvrdnja da se radi o osobama koje odbijaju kontakt sa Sluųbom i bilo koju asistenciju. Ostaje pitanje da li su policijski sluųbenici ti koji ovakve procene treba (i mogu) da vrųe i kako se programi pomoæi uopųte opisuju u takvim prilikama (s obzirom na izuzetno ųirok spektar ponuðenih aktivnosti), a imajuæi u vidu èinjenicu da postoji okvir koji ih obavezuje da za ovakve potrebe pozovu i angaųuju Sluųbu kao nadleųnu za vrųenje ovakvih procena.

Pretpostavka je, ipak, a sudeæi prema broju identifikovanih ųrtava (i potencijalnih ųrtava) u Republici Srbiji, a u poreðenju sa situacijom u zemljama u regionu, da je primarna identifikacija (identifikacija od strane policije) uspeųnija od pomenutih. Problem se uoèava na mestu na kom je pomenuto da nadleųna institucija za identifikaciju (Sluųba) vrųi samo potvrdu policijske identifikacije. S druge strane, treba istaæi i da ista instanca identifikuje i ųrtve koje su prvi put doųle u kontakt sa svim drugim organizacijama koje izvrųe prethodnu detekciju (NVO Astra, NVO Atina, IOM, centri za socijalni rad). Lo-

gika izrečenog sadržana je u činjenici da se zvanična identifikacija vrši tek pošto su druge organizacije/službe stupile u kontakt sa potencijalnom žrtvom i postoje jasne indicije da se o žrtvi radi. Važno je, dakle, da neke od organizacija izražavaju nepoverenje u kapacitete Službe da se sa ovim zadatkom (koji smatramo ključnim za dalje upušivanje i kontrolu kvaliteta pružene pomoći, kao i naknadno praćenje slučaja) nosi. Ostaje pitanje na čemu je ovo nepoverenje zasnovano i očigledno je da je ovo mesto na kome je neophodno ukloniti nedoumice kako bi uspostavljeni mehanizam mogao zaista i da funkcioniše.

Važan momenat u tendenciji da Služba za koordinaciju postane i bude ključni element nacionalnog mehanizma jeste uloga u upušivanju na adekvatne programe pomoći i ostvarivanje funkcionalnih veza svih državnih institucija sa postojećim akterima.

Standardi u postupanju prema žrtvama

U okvirima ovog istraživanja ispitivano je postojanje standarda vezanih za postupanje prema žrtvama u procesu identifikacije i upušivanja na postojeće programe pomoći i zaštite. Ustanovljeno je da ne postoje ni posebni standardi u ovom postupanju, odnosno da se oni ustanovljeni (makar neformalnim dogovorima) ne poštuju u potpunosti. Iako svi akteri u prvi plan ističu najbolji interes žrtve, te da svoje postupanje prilagođavaju ovom interesu, jasno je da, u stvari, svako ima svoje tumačenje istog.

Uoeno je da, iako je jedan od zadataka Službe (naravno i svih ostalih aktera) da obezbedi sprečavanje sekundarne viktimizacije žrtava izazvane ponovnim 'saslušanjima', u praksi ne dolazi do njegovog zadovoljavajućeg ispunjenja. Naime, informacije koje se dobiju u prvom kontaktu sa žrtvom, dalje se – samoj Službi ili drugim organizacijama na čije se programe žrtva upušuje ne prosleđuju na adekvatan način (u pisanoj formi, što detaljnije). Zbog toga žrtva dolazi u situaciju da više puta bude 'saslušavana' o okolnostima situacije koju je preživela, prvo od strane aktera mehanizma upušivanja, a potom od strane pravosudnih institucija.

Predstavnici policije ističu da Službu 'upušuju u predmet', odnosno daju osnovne informacije slučaju. Predstavnici Službe ovo potvrđuju i navode:

"Trudimo se da dobijemo što više informacija od inspektora kako ne bismo morali dodatno da ispitujemo žrtvu: gde je nađena, s kim je nađena, da li je strankinja ili ne, maloletna ili ne, zašto se sumnja da je u pitanju trgovina, kakva je njena bezbednost..." Sama Služba ostalim akterima prosleđuje, kako kažu njene predstavnice, sve informacije, "u formi dopisa, a za NVO uglavnom usmeno i telefonom".

Slična je situacija i u slučaju kada se žrtva sa jednog programa upućuje na drugi, odnosno kada se promeni organizacija koja pruža pomoć. Ovaj problem jeste jedan od onih na koje ukazuju i same žrtve trgovine ljudima.

O tome govori i predstavnica Skloništa: "Žrtve se žale što moraju više puta istu priču da ponove različitim ljudima".

Kao problem u postupanju prema žrtvama ističe se i problem nepoštovanja perioda oporavka i razmišljanja, odnosno ustanovljenih standarda vezanih za ovaj period. Naime, dešava se, kako je istakla predstavnica Službe, da "nemamo taj rok stabilizacije i policija već sutradan, po identifikaciji, želi da obavi razgovor sa žrtvom, a Služba to ne može da spreči".

Predstavnica Skloništa ističe da se žrtve najčešće žale na postupanje policije prilikom ispitivanja (da ne spavaju celu noć, ne jedu ništa...), kao i na informacije koje mediji dobiju od policije i prema kojima se lako može odrediti o kome je reč u konkretnom slučaju.

Predstavnica Službe ističe da žrtve uglavnom nisu imale primedbe na lica koja su ranije stupila u kontakt sa njima (najčešće policiju), ali da su se dešavali propusti u smislu da žrtva nije u prvi mah prepoznata kao takva, već prekršajno kažnjena, pa naknadno prepoznata kao žrtva. Prema predstavnici Službe, žrtve su najčešće imale primedbe na postupanje zatvorskih čuvara i na postupanje zaposlenih u centrima za socijalni rad (ovo se odnosi na praksu postupanja iz perioda početka rada Službe – 2004. i 2005. godina).

Predstavnik policije ističe da se dešavalo da se žrtve žale na postupanje nevladinih organizacija, ali prema njemu, to je neosnovano, jer se zapravo radilo o nerealnim očekivanjima koje su žrtve imale u pogledu pomoći koju mogu dobiti od nevladinih organizacija, pre svega očekivane materijalne pomoći. "Po sredi je više nerazumevanje nego žalbe i pritužbe". Takođe, on ističe da je bilo slučajeva maltretiranja devojaka koje se bave prostitucijom od strane policijskih službenika, pa su takvi hapšeni i sankcionisani.

Predstavnicu Astore iznosi najsumorniju sliku: "Žrtve se žale gotovo na sve aktere koji rade na problemu anti-trafikinga u Srbiji i u inostranstvu, uglavnom na institucije, ali i na pojedine nevladine i međunarodne organizacije sa kojima su bile u kontaktu".

U vezi sa radom policije, problematična je i procena bezbednosti žrtve u konkretnom slučaju. Obično se razlozima bezbednosti tumači i opravdava smeštaj u Sklonište, pri čemu se čini se, procena (ne)bezbednosti vrši više u funkciji obezbeđenja izvora informacija koji će biti na 'sigurnom', odnosno u Skloništu, sa kojim, evidentno, policija ima najbolju saradnju i uhodane obrasce i (interno) ustanovljene standarde postupanja.

Predstavnicu Službe kaže: "Žrtvama se preporučuje program u skladu sa njenim najboljim interesima. Policija ponekad pokušava da izvrši pritisak da se uputi u Sklonište (SBPOK) zbog svedočenja. Oni rade kao i pre osnivanja Službe, nisu unapredili svoj rad i odvođe žrtvu direktno u Sklonište. Dovode dete iz ustanove socijalne zaštite i smeštaju u Sklonište. Odgovor na pitanje zašto to tako rade je: 'Tako treba!'".

Da u pogledu postupanja prema žrtvama postoje neki uhodani, a ne ustanovljeni standardi za koje je pitanje da li odgovaraju najboljem interesu žrtve, govori i praksa centara za socijalni rad. O njoj predstavnica Službe kaže: "Dešava se da centar za socijalni rad uputi maloletnu žrtvu natrag u porodicu iako postoje indicije da su roditelji umešani u samu trgovinu. Pretpostavka je da se preduzimaju određene mere zaštite, ali oni nas o tome ne obavestavaju. Onda Služba traži izveštaj, a dešava se da se na takve izveštaje čeka jako dugo. Najčešće izveštaj sadrži informaciju da se dete fino uklopilo u porodicu, mada mi sumnjamo u to... Dešavalo se da se situacija trgovine i ponovi (slučaj 'Jagodina')".

Kada je u pitanju upušivanje na druge programe (po ostvarenoj uključenosti žrtve u neki postojeći) takođe postoje problemi. Služba bi trebalo i u tom smislu da ima centralnu, koordinirajuću ulogu, ali se dešava da neko drugi odlučuje o tome šta je najbolje za žrtvu, iz razloga o kojima akteri ne žele da kažu ništa preciznije.

Da je Sklonište u centru mehanizma upušivanja, paralelno sa Službom i policijom, govori i sledeća izjava predstavnice Službe: "U svakodnevnim smo kontaktima sa Skloništem, ali otkako su napravili novi program reintegracije, nisu nas obavestavali o daljim planovima, već su samostalno odlučivali o

programima u koje uključuju korisnice. To pravdaju time da je reč o maloletnicama i/ili da su se korisnice adaptirale na taj prostor".

O tome kako i zašto policija ponekad 'preskače' Službu već je bilo reči. Radi se o proceni da je 'stvar hitna', žrtva ne želi susret sa Službom (kao posrednikom), već želi neposredu, brzu i efikasnu pomoć, pa tako biva upućena na nevladinu organizaciju direktno.

Jedino kada su u pitanju dozvole boravka koje se izdaju stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima, problema nije bilo. I jedino u ovom segmentu Služba je uvek kontaktirana i ima potpune podatke. Ovo je i razumljivo, jer je po ustanovljenoj proceduri, Služba jedina ovlašćena da podnese zahtev za izdavanje dozvole privremenog boravka. Od 2004. godine pa do danas nijedan zahtev nije bio odbijen, iako sam predstavnik policije kaže da se on lično u dva slučaja protivio izdavanju dozvola, jer je smatrao da u konkretnom slučaju nije bilo reči o žrtvama trgovine ljudima.

Očigledno je da se najveći problemi javljaju upravo u ovom segmentu. Dakle, u samom procesu upravljanja. Prvi problem koji je uočen od strane svih aktera (iako se na njega gleda iz različitih pozicija) je nemogućnost Službe da obezbedi poštovanje internih dogovora (pošto pisanih potpuno obavezujućih sporazuma o saradnji i nema). Odnosno, stiče se utisak da se žrtve u određenim programima nalaze mimo sistema koordinacije, već isključivo prema nekim slučajnim kriterijumima – u odnosu na to s kim su prvo stupile u kontakt, recimo.

Uzrok ovog problema može da se sagledava dvojako:

kroz ulogu Službe – nepreciznost mandata za postupanje, kao i nedostatak kapaciteta

kroz problem nedostatka standarda – ovo je problem koji je zabeležen više puta i u ovom radu. S obzirom na to da se svi akteri s podjednakim žarom pozivaju na poštovanje ljudskih prava i najbolji interes žrtava, a programi formalno sadrže iste ili slične odrednice, zaista ostaje nejasno na koje se kriterijume sistem upravljanja oslanja.

Neophodno je, u tom smislu, osnažiti kapacitete Službe da napravi procenu programskih mogućnosti – prema postojećoj praksi postupanja i dosadašnjim iskustvima o kvalitetu i održivosti pruženih usluga, ali i specifičnim ka-

pacitetima svih aktera u sferi pruŹanja pomoæi – od centara za socijalni rad, preko nevladinih organizacija do medicinskih ustanova i ustanova za smeštaj korisnika. Ovo se, naravno, odnosi na organizacije/institucije koje su zainteresovane da uæestvuju u nacionalnom mehanizmu upuæivanja i sarađuju s drugim organizacijama koje su u istoj poziciji.

Jasno je da uz dobro poznavanje same materije, nacionalnih i međunarodnih standarda i aktuelne prakse postupanja, standardizacija ne bi trebalo da bude težak zadatak i da je to pravi put da se utvrdi dalje usmerenje èitavog sektora.

Odnos prema SluŹbi za koordinaciju zaštite Źrtava trgovine ljudima

Iz prethodno analiziranih odgovora na pitanja moglo bi se zakljuèiti i kakav je odnos aktera ukljuèenih u mehanizam upuæivanja prema centralnom, koordinirajuæem akteru – SluŹbi, a u vezi sa tim i zakljuèiti kako (ne) funkcioniše mehanizam upuæivanja. Na rad SluŹbe nemaju zamerke Sklonište (organizacija s najveæim brojem upuæenih Źrtava) i policija, moglo bi se reæi, i zbog toga što ostvaruju svoje planove i ciljeve neposredno, formalno se pravdajuæi najboljim interesom Źrtava koji sami procenjuju. Predstavnik policije je u vezi sa funkcionisanjem SluŹbe izneo kao nedostatak malobrojnost osoblja u SluŹbi, te u tom smislu njenu faktièku nemoguænost da efikasnije obavlja svoje duŹnosti. Predstavnica Skloništa je ukazala da se funkcionisanje Skloništa u potpunosti vrši po ustanovljenom modelu i da se sve aktivnosti obavljaju 'preko SluŹbe'.

Međutim, ako se sagleda odnos SluŹbe prema navedenim akterima koji su zadovoljni njenim radom (jer ne ometa ni na koji naèin njihove uhodane uglavnom 'samoustanovljenje' modele postupanja), uoèava se da stvari ne stoje baš tako kako su predstavljene. SluŹba ima prituŹbe na neku vrstu pritiska i diskrecionog postupanja policije (u smislu da upuæuje na SluŹbu Źrtve u sluèaju kada je najverovatnije podnošenje kriviène prijave, kao i da insistira na upuæivanje u Sklonište kao 'najbezbednije' mesto). Takođe, tu su i prituŹbe na kooperativnost Skloništa u smislu da se opstruiraju odluke SluŹbe bez osnovanog razloga, samoinicijativno.

Postoje i pritužbe na rad centara za socijalni rad, ali i drugih aktera (nevladinih organizacija, Astore, Atine) u smislu loše razmene informacija i pružanja pomoći žrtvama koje nisu identifikovane od strane Službe, a u statistikama se predstavljaju kao takve, pa dolazi do neusklađenosti baze podataka kojom raspolažu Služba i nevladine organizacije.

Sa druge strane, nevladine organizacije su nezadovoljne radom Službe zbog toga što ista ne može da se odupre pritiscima drugih aktera, što njih same 'zapostavlja i zanemaruje'. Najvažnija zamerka se tiče upravo procesa identifikacije koji se po mišljenju nevladinih organizacija vrši kao potvrđivanje policijske identifikacije.

Iskustvo je NVO Atine da od načina na koji se obavi prvi razgovor sa (potencijalnom) žrtvom ključno zavisi prihvatanje ili odbijanje bilo kog vida pomoći i podrške. Osim toga, problem se uočava na mestu na kom su neki programi toliko nefleksibilni da u stvarnosti ne odgovaraju na potrebe samih žrtava, već projektuju organizacijska (ili društvena) očekivanja od određene osobe – da su po svojoj prirodi isključujući i rigidni – i kao takvi nisu podstičući i za osobe za koje je najvažnije da ponovo preuzmu kontrolu nad svojim životom, a ne da kontrolu trgovaca ljudima zamene kontrolom 'pomagača'.

Korisnice koje su upućivane na dugoročne i sveobuhvatne programe asistencije jesu jedine od kojih i organizacije koje pružaju asistenciju ali i sama Služba imaju povratne informacije. Skoro po pravilu su zainteresovane da učestvuju u sudskim postupcima i možemo da kažemo, da su na kraju krajeva, jedine u mogućnosti da nadalje ostvaruju sva prava koja imaju svi drugi građani i građanke Republike Srbije.

Ovakve povratne informacije nisu dostupne za žrtve koje su odbile komunikaciju sa Službom i/ili odbile kontakt sa organizacijama koje pružaju dugoročnu pomoć, pa je jasna i preporuka da se saradnja redefiniše ili ponovo uspostavi.

Komentari, predlozi i preporuke ispitanika

Služba:

"Pretpostavljam da postoje policijske uprave koje ne prijavljuju slučajeve trgovine (Novi Pazar, Èàè ak...), možda zato što im se ne radi, èisto sumnjam

da nisu informisani". "Volela bih da u Službu dođu novi ljudi koji znaju da rade i da imamo bolje uslove rada".

"Ne treba policija da bude jedini izvor informacija, već i centri za socijalni rad i zdravstveni radnici... da svaku sumnju upućuju na Službu".

"Potrebno je kreirati smernice, da se zna kako se postupa u različitim situacijama, kao i smernice za saradnju. Ovako, sve je prepušteno nama samima".

Sklonište:

Zaposleni u Skloništu su dali komentar da je praksa upućivanja potencijalnih žrtava dobar model jer se time postiže maksimum u odnosu na postojeće resurse.

Policija:

"Sistem je dobar, policija ne luta. Dobro je što postoji Služba, ali treba da bude decentralizovana, sa isturenim tačkama u Vranju, Nišu, Subotici... I da ih ima više u Službi. Njih dve je malo. I da se više pažnje obrati na žrtvu i njeno svedočenje. Da se žrtva dobro pripremi za svedočenje, da mehanizmi stvore kod žrtve samopouzdanje, da bolje svedoče".

"Mi smo pioniri u svemu ovome. Red je da se sedne i da se vidi dokle smo stigli, da otklonimo prepreke. Svi sada odrađujemo posao, svi imamo svoje kontakte i svoje evidencije. NVO izađe sa milion žrtava, policija sa petšest, a onda u procenama nekih drugih izađemo negde na zaokuplju. Sramota me je, lično, jer mislim da mnoge zemlje koje su formalno bolje pozicionirane, nisu uradile više od nas. Moramo svi da razgovaramo sa žrtvom, da vidimo gde škripi. Vreme je da se ustali nešto, a ono što je bilo ustaljeno treba proveriti. Imamo potencijale i znanje samo da prevaziđemo sujete i da se bolje oraganizujemo. Neophodni su sastanci sa žrtvama i uvažavanje njihovog mišljenja. Ako one nisu zadovoljne, uzaludan je sav naš rad. Ako ćemo se samo mi promovisati, sve je uzalud".

NVO Astra:

"Funkcionisanje mehanizma upućivanja je izuzetno nezadovoljavajuće. I naš rad bi bio kvalitetniji kada bi ova saradnja bila bolja. S obzirom na to da smo mišljenja da mehanizam upućivanja u Srbiji ne funkcioniše, ne bismo ništa menjali nego bismo ga ponovo uspostavili i to prema principima predvi-

đenim nacrtom memoranduma koji je predložen decembra 2003. godine i koji je trebalo da potpišu IOM, policija, NVO, Ministarstvo rada i socijalne politike, kao polaznu osnovu".

Kao organizacija koja je angažovana na poslu analize postojećeg stanja i kreiranja preporuka za dalje delovanje, smatramo za shodno da dodamo da smo stava da je ideja o postojanju mehanizma za identifikaciju i upravljanje pri Ministarstvu rada i socijalne politike izuzetno dobro ponuđeno rešenje koje treba pomoći i podrška u daljem unapređivanju i/ili restrukturisanju i zauzimanju novih, te reviziji starih mandata.

Ukoliko polazimo od pretpostavke da je trgovina ljudima toliko sveobuhvatan i kompleksan problem da zahteva systemske i dugoročne intervencije države, postojanje tela kao što je Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima je logična i željena aktivnost države koju je moguće oceniti kao održivu i systemsku. S druge strane, to nikako ne sme da isključuje saradnju s drugim organizacijama. Štaviše, obavezuje državu da saradnja bude bolje strukturisana i kvalitetnija.

Novi standardi u zaštiti žrtava trgovine ljudima:

Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima

U potrazi za odgovorima koji će unaprediti mehanizam za identifikaciju i zaštitu žrtava trgovine ljudima, određene smernice daje i međunarodna zajednica. Kao imperativ se nameće sistem koji obezbeđuje žrtvama pomoć i zaštitu, u vezi sa čijom izgradnjom ili razvojem i podrškom država treba da preuzme odgovornost. Pri tom, zahtevi u sferi zaštite žrtava pomeraju se od minimuma (koji još uvek, nažalost, jeste podređen krivičnom progonu učinioca, te se njime žrtve nagrađuju za saradnju sa državnim organima). Ovo znači i da je nedovoljno pobrinuti se samo za psihofizički oporavak žrtava, već su ciljevi zaštite dugoročni i aktivnosti koje se preduzimaju na tom planu treba da obezbede njihovu socijalnu inkluziju i uklanjanje uslova koji su žrtve odveli u viktimizaciju (diskriminacija, marginalizacija, nasilje, siromaštvo...).

Upravo ovakav, ka žrtvama i njihovim pravima orijentisan pristup promoviše kao imperativ nova Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima. Kako ju je Srbija potpisala, a ratifikacija se očekuje, potrebno je ukazati na najvažnije zahteve i dovesti ih u vezu sa stanjem u Srbiji.

O Konvenciji Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima ¹

Konvencija Saveta Evrope otvorena je za potpisivanje 16. maja 2005. godine. Do 4. maja 2008. godine Konvenciju je potpisalo 38 država-članica Saveta Evrope, a ratifikovalo njih 17. ² Uslov za njeno stupanje na snagu bila je ratifikacija od strane 10 država, od kojih su najmanje osam članice Saveta

¹ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS - No. 197, <http://www.coe.int/trafficking>

² Države koje su ratifikovale Konvenciju su: Albanija, Jermenija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Danska, Francuska, Gruzija, Litvanija, Malta, Moldavija, Norveška, Portugal, Rumunija i Slovačka. Vidi: *Chart of signatures and ratifications*, na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=&CL=ENG>

Evrope³. Kako je ovaj uslov ispunjen, Konvencija je stupila na snagu 1. februara 2008. godine.

U poređenju sa drugim međunarodnim dokumentima⁴ na koje se poziva i čije odredbe razvija, Konvencija je učinila veliki korak napred u sferi zaštite žrtava trgovine ljudima i poštovanju ljudskih prava. Važno je naglasiti da je reč o pravno obavezujućem instrumentu koji je iznad nivoa preporuka i minimuma standarda o kojima je postignuta saglasnost u drugim dokumentima međunarodnog karaktera posvećenih problematici trgovine ljudima i zaštite žrtava. Konvencija sadrži izvršive postavljene i preciznije formulisane dužnosti i obavezne mere koje države moraju preduzeti po pitanju zaštite žrtava trgovine ljudima.

Konvencija je prvi dokument koji ističe da je trgovina ljudima oblik kršenja ljudskih prava i povreda dostojanstva i integriteta ljudskog bića i zalaže se za bolju, obuhvatniju i efikasniju zaštitu žrtava koja bi bila u ravnoteži sa ciljevima krivičnog gonjenja učinilaca. Garantovanje i ostvarivanje efikasne zaštite žrtava obezbeđuje presecanje kruga kršenja njihovih ljudskih prava, restauraciju njihovog dostojanstva i poverenja u ljude i državne organe, neutralizaciju uslova koji mogu usloviti reviktimizaciju. Reč je o zaštiti koja ne znači i uslovljavanje i, praktično, prinudu žrtve na saradnju u zamenu za određene vidove pomoći (dok je ta saradnja potrebna), već znači poštovanje ljudskih prava i potreba i te kako ima pozitivne efekte u sferi krivičnog gonjenja učinilaca. Jedan od ciljeva Konvencije predviđen u čl. 1 je zaštita ljud-

³ Konvencija je otvorena za potpisivanje i državama koje nisu članice Saveta Evrope a koje su učestvovala u njenoj izradi (Kanada, Vatikan, SAD, Japan, Meksiko).

⁴ Najznačajniji su: Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i njen Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom (2000), Okvirna odluka Saveta EU o borbi protiv trgovine ljudima od 19. jula 2002. i Direktiva Saveta 2004/81/EC o dozvolama boravka koje se izdaju državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili su bili žrtve ilegalne imigracije, a koji saraduju s nadležnim organima, Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. i njeni protokoli, Preporuke Komiteta ministara državama članicama Saveta Evrope: Preporuka br. R (91) 11 o seksualnoj eksploataciji, pornografiji i prostituciji, i trgovini decom i adolescentima; Preporuka br. R (2000) 11 o suzbijanju trgovine ljudima radi seksualne eksploatacije i Preporuku Rec (2001) 16 o zaštiti dece od seksualne eksploatacije, Preporuka Rec (2002) 5 o zaštiti žena od nasilja; Preporuke Parlamentarne skupštine Saveta Evrope: Preporuka 1325 (1997) o trgovini ženama i prisilnoj prostituciji u državama članicama Saveta Evrope, Preporuka 1450 (2000) o nasilju nad ženama u Evropi, Preporuka 1545 (2002) o kampanji protiv trgovine ženama, Preporuka 1610 (2003) o migraciji povezanoj s trgovinom ženama i prostitucijom, Preporuka 1611 (2003) o trgovini ljudskim organima u Evropi, Preporuka 1663 (2004) Kućno ropstvo: služenje, devojke za pomoć u kući (au pairs) i neveste naručene poštom.

skih prava žrtava trgovine ljudima, osmišljavanje sveobuhvatnog okvira za pružanje zaštite i pomoći žrtvama i svedocima, uz garantovanje ravnopravnosti polova, kao i obezbeđivanje efikasne istrage i kriviènog gonjenja. A u èl. 5 st. 2 predviđena je obaveza država da promovišu pristup utemeljen na ljudskim pravima i ukljuèuju ga u izradu, primenu i ocenjivanje svih mera i aktivnosti za spreèavanje trgovine ljudima.

Važno je i to da što se Konvencija odnosi na sve oblike trgovine ljudima: na transnacionalnu, ali i na unutrašnju, na onu sa elementima organizovanog kriminala, ali i bez takvih elemenata, kao i na sve žrtve trgovine ljudima: domaæe ili strane državljane, muškarce, žene, decu (uz poštovanje principa nediskriminacije, ravnopravnosti polova i poštovanja prava deteta).

Zaštita žrtava trgovine ljudima: zahtevi Konvencije

Najvažniji èlanovi Konvencije koji uoblièavaju zaštitu žrtava trgovine ljudima nalaze se u Glavi III (Mere za zaštitu i promovisanje prava žrtava, kojima se garantuje ravnopravnost polova), ali æe u razmatranje biti uzet i èl. 28 koji se odnosi na zaštitu žrtava, svedoka i lica koja sarađuju sa sudskim organima iz Glave V (Istraga, krivièno gonjenje i procesno pravo).

Identifikacija žrtava (èl. 10)

Da bi žrtve trgovine ljudima dobile pomoæ i zaštitu moraju biti identifikovane kao takve. Ukoliko pravilna identifikacija izostane, žrtva ostaje uskraæena za prava koja joj pripadaju, ponovo viktimizovana, a krivièni postupak može ostati bez vaţnog izvora informacija i/ili svedoka, te i uèinilac bez osude.

Konvencija insistira na tome da u procesu identifikacije uèestvuju državni službenici koji su adekvatno obučeni za taj zadatak. Pri tome se misli na sve one koji bi mogli doæi u kontakt sa žrtvom: pripadnici policije, inspekcije rada, carine, imigracionih službi, ambasada ili konzulata. ko proces identifikacije može trajati neko vreme, to se od država zahteva da osobu za koju postoji osnovana sumnja da je žrtva ne udaljuje sa svoje teritorije dok se proces identifikacije ne okonèa. Naglašava se i to da je identifikacija nezavisna od kriviènog gonjenja trgovaca i ne sme biti njime uslovljena. Dok traje

proces identifikacije, lica u pitanju uživaju određena prava, a posebna pažnja se mora obratiti na decu.

Pomoæ žrtvama trgovine ljudima (èl. 12)

Mere koje treba da obezbede minimum pomoæi radi fizièkog, psihološkog i socijalnog oporavka ukljuèuju: siguran smeštaj, psihološku i materijalnu podršku, pristup hitnoj medicinskoj zaštiti, usluge prevođenja i tumačenja, savetovanje i informisanje o pravima, službama/uslugama za žrtve trgovine ljudima, pomoæ u ostvarivanju prava u toku kriviènog postupka, pristup obrazovanju za decu. Svaka država mora da se pobrine za bezbednost žrtve i njenu zaštitu. Ovaj *minimum* se mora obezbediti svakoj žrtvi, ukljuèujuèi i lica za koje postoji osnovana sumnja da je žrtva (dok traje proces identifikacije).

Žrtve koje legalno borave u zemlji (domaæi državljani, strani sa dozvolom boravka) imaju pravo na neophodnu medicinsku ili drugu pomoæ.

Takoðe, država treba da im obezbedi pristup tržištu rada, profesionalnom osposobljavanju i obrazovanju, što treba da omoguæi njihovu integraciju u društvo i ponovno preuzimanje kontrole nad sopstvenim životom. Naglašeno je da pomoæ koja se žrtvi pruža ne sme biti uslovljena saradnjom u kriviènom gonjenju uèinilaca. Naravno, usluge koje se pružaju žrtvama treba da se vrše uz njihovu punu obaveštenost i pristanak.

Prema st. 5 ovog èlana, pomoæ može biti pružena u saradnji sa nevladinim organizacijama ili drugim relevantnim organizacijama angažovanim na pružanju pomoæi žrtvama. Ipak, odgovornost za ispunjavanje obaveza iz Konvencije leži na državama. Samim tim, one moraju da preduzmu neophodne korake da se pobrinu da žrtve prime pomoæ na koju imaju pravo, naroèito tako što æe se starati da službe za prihvatanje, zaštitu i pružanje pomoæi budu adekvatno i na vreme finansirane.

Period za oporavak i razmišljanje (èl. 13)

Žrtve trgovine ljudima koje nelegalno borave u određenoj državi imaju pravo na minimum 30 dana boravka na njenoj teritoriji, kako bi se oporavile i pobile od uticaja trgovaca i/ili donele informisanu odluku o saradnji sa nadležnim organima. Ovo znaèi da æe žrtva pošto joj bude ukazana neophodna pomoæ i zaštita (minimum zaštite o kome je bilo reèi), a budu joj predoèene i druge mogućnosti, odnosno mere pomoæi i zaštite, na miru odlučiti

hoæe li saraðivati sa organima kriviènog gonjenja. Ovaj period se bezuslovno odobrava žrtvi, a može biti uskraæen ako se utvrdi da lice u pitanju nije žrtva ili ako interesi javnog poretka to zahtevaju.

Dozvole boravka (èl. 14)

Po završetku perioda oporavka, država æ e izdati (obnovljivu) dozvolu boravka iz humanitarnih razloga (ako je boravak neophodan zbog razloga liène prirode, kao što bi bili razlozi bezbednosti, zdravstveni razlozi, porodiène prilike i sl.) i/ili u sluèaju da žrtva saraðuje sa nadležnim organima u kriviè nom gonjenju uè inilaca. Ova odredba je važan korak napred u smislu da se kao razlozi za ostanak na teritoriji države favorizuju i razlozi liène prirode, a ne samo potrebe kriviènog progona. Kada su deca u pitanju presudan je najbolji interes deteta. Države èlanice se ohrabruju da prilikom izdavanja dozvola boravka imaju u vidu da je u pitanju žrtva trgovine ljudima koja je veæ imala odobren boravak po humanitarnom osnovu.

Naknada štete (è l. 15)

Konvencija insistira na obešteæenju žrtava trgovine ljudima. Neophodno je da žrtva blagovremeno bude obavestena o moguænostima, odnosno postupku za nakanadu štete. Konvencija sugerise ustanovljavanje posebnih fondova iz kojih bi se žrtvama nadoknadila šteta ili ustanovljavanje posebnih programa za socijalnu podršku i integraciju žrtava koji bi se finansirali iz sredstava kriminalnog porekla.

Povratak i repatrijacija (èl. 16)

Konvencija potencira dobrovoljni povratak žrtava, a država u koju se žrtva vraæa treba da olakša i prihvati njen povratak, bez nepotrebnog odlaganja. I država koja vraæa žrtvu i ona koja je prihvata moraju poštovati njena prava, bezbednost i dostojanstvo. Prava ukljuèuju naorièito: pravo da se ne bude podvrgnut nehumanom i ponižavajuæem postupanju, pravo na zaštitu privatnog i porodiènog života i zaštitu identiteta. Stav 5 ovog èlana je od naroèitog znaè aja s obzirom na to da obavezuje države da ustanove programe repatrijacije koji bi obezbedili da se izbegne reviktimizacija. U isto vreme, svaka èlanica bi trebalo da ohrabri ponovnu socijalnu integraciju žrtava. U vezi sa decom, ovi programi moraju da uzmu u obzir njihovo pravo na obrazovanje i

da uvedu mere koje bi obezbedile adekvatnu brigu ili prihvata u porodici ili odgovarajuæoj ustanovi.

Zaštita ųrtava svedoka i saradnika sa pravosudnim organima (è l. 28)

Prema èlanu 28 drųave moraju da preduzmu neophodne mere kako bi obezbedile „efektivnu i odgovarajuæu“ zaštitu ųrtvama i èlanovima njihovih porodica. Zaštiti èlanova porodice se pribegava po potrebi. Koje su to mere, zavisi od konkretnog sluèaja. Nekada to moųe biti obezbeđivanje poverljivog telefonskog broja, snimanje odlazeæih i dolazeæih poziva, prikrivanje registarskih tablica, a nekada je potrebna promena identiteta, mesta boravka ili zaposlenja.

Segment koji sledi je posledica analize istraživanja koje je NVO Atina sproveda za potrebe ovog rada, kao i poređenja postojećeg sistema sa najnovijim preporukama Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, ali i samog iskustva organizacije, kao jednog od aktera na polju suzbijanja trgovine ljudima, pre svega – u procesima zaštite žrtava.

Postalo je jasno da se bez adekvatne zaštite žrtva i poštovanja njihovih prava ne mogu ostvariti željeni efekti na polju suzbijanja trgovine ljudima. Konvencija to potvrđuje i postavlja određene zahteve u pogledu zaštite žrtava i njihovih prava pred države članice. Sistem zaštite žrtava u Srbiji je, čini se, u stagnaciji i ne bi mogao da odgovori u potpunosti na sve zahteve koje Konvencija postavlja u tom segmentu. Na ovom mestu treba istaći da postojanje samog normativnog okvira za saradnju, kao i usvojena Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji ukazuju na potrebu za temeljnom procenom dosadašnjih učinaka na svim poljima, ali i to da pomenuti elementi utvrđuju smer daljeg delovanja, što svakako posao na revitalizovanju Mehanizma upućivanja čini lakšim.

Jedna od manjkavosti je upravo i nedovoljan stepen formalizacije saradnje, kao i nepotpuno definisane uloge institucija i organizacija u sistemu upućivanja. U praksi, stanje u 2008. godini je, kao detaljan opis iznetog, sledeće:

Nacionalni koordinator, po odlasku u penziju prethodnog, nije imenovan

Nacionalni savet se od formiranja sastao jedanput – za potrebe usvajanja same Strategije

U prethodnom sazivu Vlade, članovi u Savet nisu ni imenovani

Nije kreiran Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima

Od postojećih četiri radne grupe pri Republičkom timu za borbu protiv trgovine ljudima, sastanke su imale samo dve ¹

¹ Grupa za direktnu asistenciju se sastaje na predlog Službe jednom mesečno posle postignutog neformalnog dogovora, a nije sazivana od zvaničnog koordinatora – Ministarstva rada i socijalne politike.

Kriterijumi za članstvo u Republici kom timu nisu kreirani i ostaje nejasno šta je neke od organizacija kandidovalo za članstvo, kao i kako se vrši prijem novih organizacija

Mandati Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima nisu potpuno jasni svim akterima na polju suzbijanja trgovine ljudima i podložni su individualnim tumačenjima

Saradnja između organizacija nije formalizovana i ne postoje definisani kanali komunikacije

Nisu kreirani standardi za prikupljanje informacija o fenomenu trgovine ljudima

Ne postoje jasne liste indikatora za identifikaciju žrtava, niti za njihovo upućivanje na programe pomoći

Balans između potreba krivičnog gonjenja učilaca i zaštite žrtava još uvek nije postignut (od strane države je najbolje razvijen – doduše više normativno nego u praksi – sistem zaštite žrtava kao učesnika u krivičnom postupku)

Razvijeniji je okvir za zaštitu stranih žrtava trgovine

Nacionalni kapaciteti za bezbedan i dobro organizovan povratak žrtava u zemlje porekla su nedovoljni (posebno u smislu koordinacije prihvata i zaštite)

Državne institucije s jakim lokalnim mrežama (centri za socijalni rad, medicinske ustanove...) su nedovoljno informisani o svojoj ulozi u procesu detekcije i zaštite žrtava

Programi pomoći su nestandardizovani i među akterima ne postoji saglasnost o tumačenju pojma DOBROVOLJNOST I APSOLUTNO POŠTOVANJE LJUDSKIH PRAVA (pri tom se misli na prakse postupanja, a ne na deklarativnost u poštovanju)

Ne postoje specifični programi zaštite za najranjivije grupe među identifikovanim žrtvama

Nisu razvijeni programi prevencije među najranjivijim grupama stanovništva koje su, prema svim međunarodnim, pa i nacionalnim statistikama, najviše u riziku

Državno finansiranje postojećih programa je nedovoljno i potpuno netransparentno

Glavni akteri u procesu zaštite žrtava su i dalje nevladine organizacije sa svojim programima za koje obezbeđuju fondove iz inostranstva, što implicira potpuno nezavisno strateško delovanje

Međusobna saradnja različitih aktera se, kao što je pokazalo i istraživanje, vrlo često svodi na lične kontakte profesionalaca angažovanih u ovom sektoru. Iskustva iz regiona (i šire) pokazuju da je potpuno uređivanje sistema za suzbijanje trgovine ljudima neophodno, ali i da potpuna formalizacija može da optereti i umanjiti kvalitet pojedinačnih postignuća i uspeha u programima pomoći i zaštite žrtava. Isto tako, potpuna formalizacija ne predstavlja garant potpunog poštovanja ljudskih prava žrtava i principa dobrovoljnosti, koje smatramo ključnim. Pod ovim se podrazumeva model koji je kao posledica uređivanja sistema za borbu protiv trgovine ljudima postao sveprisutan – izjednačavanje kategorije žrtve trgovine ljudima sa kategorijom žrtve u krivičnompravnom smislu. Neophodno je naglasiti da je dosadašnji model, pre svega zaslugom međusobne (mada nedovoljno strukturisane) saradnje obezbedio kvalitetnu, strukturisanu i dugoročnu pomoć i žrtvama koje iz različitih razloga nisu bile u mogućnosti da sarađuju sa policijom, istražnim i sudskim organima. Dakle, u procesu formalizacije saradnje je veoma važno imati na umu da se okviri postave tako da to ni u kom smislu ne šteti samim žrtvama (usporavanjem procedura, potpunom nefleksibilnošću u procesu identifikacije, i slično).

S druge strane, nepostojanje jasnih indikatora za detekciju, identifikaciju i upućivanje žrtava, prema svedočenju nevladinih organizacija, pre svega – onemogućuje bolju identifikaciju i upućivanje na adekvatne programe pomoći. U kontekstu identifikacije ostaje nejasno šta, prema nalazima istraživanja, znači i izjava da su žrtve odbile bilo kakvu pomoć i podršku, kao i šta je garant da su svi postojeći aspekti programa podrške od strane Službe (ili policije) predočeni na pravi način. Pre svega, mehanizam upućivanja garantuje prisustvo predstavnika Službe pri samom procesu identifikovanja, što bi moralo da isključi i opciju pri kojoj nadležna instanca i ne dođe u priliku da ponudi adekvatnu pomoć. S druge strane, broj žrtava koje odbijaju bilo koju ponuđenu pomoć ukazuje i na činjenicu da se programi pomoći predovajaju isključivo kao asistencija u Beogradu (većina organizacija programe izvodi isključivo ili uglavnom u Beogradu), izmeštanje iz primarne sredine i alterna-

ativni smeštaj, a ne prema mogućim servisima koji odgovoraju na specifične potrebe: od pomoći u samoj materijalnoj zajednici, preko materijalne, pravne, medicinske i psihološke pomoći, do pomoći u rešavanju građanskopravnog statusa ili zastupanja pred institucijama koje su vrlo često nedostupne samim žrtvama... Prethodno izneto je, pre svega, zasnovano na istraženom stavu NVO Atina o razlozima zbog kojih žrtve odbijaju da učestvuju u programima pomoći – zaključak je da se odbijaju isključivo programi koji ne odgovaraju na potrebe identifikovanih osoba, već su strukturisani nefleksibilno – isključivo zasnovano na idejama i pretpostavkama samih organizacija/institucija.

Dakle, moguće je primetiti da se u procesima identifikacije koriste različiti indikatori (koji ovde od strane ispitanika nisu objašnjeni), kao i da se detaljne informacije o postojećim servisima i programima zaštite ne prenose žrtvama na pravi način (jasno je da je za uspešnu komunikaciju sa žrtvama neophodna specifična obuka koju nemaju svi akteri). Ovde je postalo nužno da u međusobnoj komunikaciji različitih aktera dođe do saglasnosti oko indikatora koje treba koristiti, kao i stepena fleksibilnosti, uz element koji se podrazumeva – poverenje u saradničke organizacije da će dogovore poštovati. Na sledećem nivou je potrebno postići saglasnost oko standarda u pružanju pomoći koji se primenjuju u različitim programima, kako bi se postigao konsenzus oko uslova i načina na koje se vrše procene pri upućivanju na različite programe.

Kreiranje liste indikatora za identifikaciju žrtava, ali i kriterijuma za upućivanje na različite programe bi tako predupredilo da sam status žrtve trgovine ljudima bude podložan paušalnim tumačenjima različitih aktera. Ovo bi pomoglo i drugim institucijama/organizacijama koje su u prilici da stupe u kontakt sa žrtvama trgovine ljudima i detektuju je kao takvu, što svi akteri očekuju.

S obzirom na izraženo nezadovoljstvo saradnjom među različitim akterima, očigledno je postojanje nerazumevanja oko uloge koju svaka pojedinačna organizacija ili institucija ima ili može da zauzme u nacionalnom mehanizmu upućivanja. S obzirom na dugogodišnji rad svih angažovanih na ovom polju, neophodna je sistematična i temeljna evaluacija prethodnih uè inaka, razjašnjenja nadležnosti i uloga u samom mehanizmu i konačno, kreiranje kanala komunikacije koji će u perspektivi prevazići ove probleme.

Jasna je preporuka za ponovnim uspostavljanjem èitavog sistema, buduæi da su kljuèni mehanizmi Strategije deaktivirani iz razlièitih razloga.

Kada se fokusiramo na same programe za zaštitu ųrtava, a imajuæi u vidu neophodnost apsolutnog poštovanja ljudskih prava ųrtava, principa dobrovoljnosti, meðusobnog poštovanja, potpune informisanosti i participativnosti ųrtava, nuųno je kreiranje i poštovanje standarda u postupanju prema ųrtvama trgovine ljudima i prepoznavanje instance koja æe biti garant tog poštovanja, kao i standarde u procesu upuæivanja. Kombinacija dvaju faktora nuųno bi dovela do poboljšanja kvaliteta svih programa koji su okrenuti zaštiti i pomoæi identifikovanim ųrtvama trgovine ljudima u Srbiji.

Sledeæa preporuka se odnosi na obavezu drųzave da usmerava sredstva na postojeæe programe pomoæi, poštujuæi principe javnosti i transparentnosti u donošenju odluka o finansiranju. Osim toga, finansijska pomoæ od strane drųzave je vaųna ne samo u smislu podrške programima pomoæi i zaštite, veæ i u smislu kreiranja posebnog fonda koji bi olakšao proces obešteæenja ųrtava, ųto je joų jedna od preporuka Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.

Uz sve prethodno izneto, neophodna je i formalizacija saradnje svih aktera i, pre svega, preciziranje (i revidiranje) mandata same Sluųbe za koordinaciju, kao pretpostavljenog centralnog mehanizma.

S obzirom na to da je fenomen trgovine ljudima neodvojiv od drugih (pre svega onih koji ga uzrokuju), izrazito je vaųno da svaka politika koja se na ovom polju kreira bude promišljena iz razlièitih aspekata i stavljena u ųiri kontekst: siromaųtvo, rodno zasnovano nasilje, migracije, socijalna zaštita, marginalizacija i diskriminacija...

Potrebno je koordinisanim trudom i zalaganjem umreųiti i aktivirati postojeæe drųzavne i nevladine resurse u zaštiti ųrtava, a posebno u sluæajevima ųrtava sa specifiènim problemima i onih najranjivijih (maloletnici) i to tako ųto bi imali poseban tretman u svim sferama (socijalna i zdravstvena zaštita, obrazovanje i zapošljavanje, smeųtaj u specijalizovane ustanove...). Ovo je posebno vaųno napomenuti s obzirom na aktuelnu tendenciju da se, u korist otvaranja novih programa i programskih linija, zanemaruju postojeæi drųzavni kapaciteti kojima bi bila potrebna dodatna podrška za sistemsko i održivo preuzimanje odgovornosti u dugoroènoj zaštiti posebno osetljivih društvenih grupa, a meðu njima i ųrtava trgovine ljudima.

Ovaj rad NVO Atine predstavlja deliæ u opštoj slici i nadamo se da je samo poziv svim akterima za ukljuèivanje u proces koji je pred nama – sveobuhvatnu analizu trenutnog stanja na polju suzbijanja trgovine ljudima u Republici Srbiji.

S obzirom na društveni znaèaj problema trgovine ljudima u nacionalnim, ali i međunarodnim okvirima, smatramo da je prvi korak na putu ka kreiranju uspešnog mehanizma za zaštitu žrtava i suzbijanje trgovine ljudima uèinjen i da su svi dosadašnji napori urodili plodom.

Ova brošura je samo moguæi pogled na Nacionalni mehanizam upuševanja i teži da ponudi jednu od smernica koja æe nam poslužiti da u daljem radu unapredimo postojeæu saradnju, koju kao NVO Atina ocenjujemo dobrom, i da nastavimo, svako u svom domenu, s kreiranjem društvenih uslova za potpuno ukljuèivanje osoba kojima ovaj mehanizam treba da stoji na raspolaganju.



 **B** King Baudouin
Foundation