

**SPOLJNA OCENA STRATEGIJE PREVENCIJE I SUZBIJANJA TRGOVINE LJUDIMA,
POSEBNO ŽENAMA I DECOM I ZAŠTITE ŽRTAVA 2017-2022.**

Ivana Radović

Beograd, mart 2023.

Izrada spoljne ocene Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava podržala je Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ) u okviru regionalnog projekta *Preventing and Combating Trafficking in Human Beings in the Western Balkans* (PaCT).

Ovaj izveštaj ne predstavlja zvaničan stav Vlade Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, kao ni Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju.

Svi pojmovi upotrebljeni u Izveštaju u muškom ili ženskom gramatičkom rodu obuhvataju i muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Sadržaj

Spisak termina i skraćenica	5
Spisak tabela i grafikona	6
Sažetak	7
1. UVOD	17
1.1. Kontekst evaluacije	17
1.2. Ciljevi evaluacije	18
1.3. Obuhvat evaluacije	18
2. STRATEŠKI ODGOVOR REPUBLIKE SRBIJE NA PROBLEM TRGOVINE LJUDIMA	18
2.1. Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji	18
2.2. Nacionalna strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava 2013-2018. godine i Akcioni plan za period 2013-2015.	19
2.3. Opšti cilj i posebni ciljevi Strategije	20
3. METODOLOGIJA EVALUACIJE	21
3.1. Pristup i metodologija evaluacije	21
3.2. Izazovi i ograničenja	22
3.3. Kriterijumi za evaluaciju i ključna pitanja	25
4. TRGOVINA LJUDIMA U SRBIJI DANAS I KLJUČNI BUDUĆI IZAZOVI	26
5. ANALIZA I NALAZI EVALUACIJE STRATEGIJE PREVENCIJE I SUZBIJANJA TRGOVINE LJUDIMA, POSEBNO ŽENAMA I DECOM I ZAŠTITE ŽRTAVA 2017-2022.	33
5.1. Relevantnost Strategije	33
5.2. Efektivnost Strategije	37
Opšti cilj	37
Akcioni planovi	40
Poseban cilj 1 - Sistemski ojačano partnerstvo u odgovoru na trgovinu ljudima lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou	42
Poseban cilj 2 - Unapređena prevencija i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji	48
Poseban cilj 3 - Unapređen proaktivan sistem otkrivanja slučajeva trgovine ljudima, efikasno procesuiranje fizičkih i pravnih lica i pravna zaštita žrtava trgovine ljudima	55
Poseban cilj 4 - Unapređen sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima kroz dugoročne i održive programe socijalnog uključivanja	64

Poseban cilj 5 - Deca su zaštićena od trgovine ljudima i iskorišćavanja upornografijiiprostitucijiinjihovimposledicama,posebnim participativnim programima koji se sprovode u njihovom najboljeminteresu	74
5.3. Efikasnost sprovođenja Strategije	81
Savet za borbu protiv trgovine ljudima	82
Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima i Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima.....	82
Posebna radna grupa za sprovođenje i praćenje Strategije	84
5.4. Održivost rezultata ostvarenih kroz realizaciju Strategije	91
6. OPŠTI ZAKLJUČCI I PREPORUKE	94
7. PRILOZI.....	103
Prilog 1 – Spisak pregledanih dokumenata i pisanih izvora	103
Prilog 2 – Spisak aktera koji su učestvovali u konsultativnom procesu	107
Prilog 3 – Uslovne polazne vrednosti na osnovu teksta Strategije.....	108

Spisak termina i skraćenica

AP – Akcioni plan

EU – Evropska Unija

GRETA – Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima Saveta Evrope

ICMPD - Međunarodni centar za razvoj migracionih politika

LAP – Lokalni akcioni plan

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

NRM – Nacionalni mehanizam za upućivane

OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

OCD – Organizacija civilnog društva

PFE obrazac - obrazac standardne metodologije za procenu finansijskih efekata akta

PRG – Posebna radna grupa

PU – Policijska uprava

RZS – Republički zavod za statistiku

RJT – Republičko javno tužilaštvo

SBPOK – Služba za borbu protiv organizovanog kriminala

SOP – Standardne operativne procedure

TIP – Trafficking in persons (trgovina ljudima)

TOK – Tužilaštvo za organizovani kriminal

UGP – Uprava granične policije

UKP – Uprava kriminalističke policije

CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena

CZŽTLJ – Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Spisak tabela i grafikona

Tabela 1. Grafički prikaz elemenata akcionih planova

Tabela 2. Identifikovane žrtve prema polu i uzrastu, 2013-2022.

Tabela 3. Odnos broja žrtava koje je identifikovao Centar I broja oštećenih u krivičnim prijavama policije

Tabela 4. Trgovina ljudima prema broju krivičnih prijava i učinilaca

Tabela 5. Prijave mogućih žrtava Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima prema podnosiocu

Tabela 6. Krivične prijave – ukupno i novoprimljene, i osuđujuće presude za krivično delo trgovine ljudima, po broju lica i po godini, Republičko javno tužilaštvo

Tabela 7. Prijave i osude po čl. 350 i 388, odrasli, po broju lica, Republički zavod za statistiku

Grafikon 1. Broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima

Grafikon 2. Status realizacije akcionih planova

Grafikon 3. Podnesene krivične prijave po godinama

Grafikon 4. Odnos prijava za trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi, odrasli

Grafikon 5 – Broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima u odnosu na prosek 2013-2022.

Grafikon 6 – Broj identifikovane dece žrtava u odnosu na prosek 2013-2022

Sažetak

Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022, usvojena 4. avgusta 2017. godine, drugi je strateški dokument u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji. Izrada spoljne ocene o sprovođenju Strategije je obaveza propisana Revidiranim akcionim planom za Poglavlje 24, Potpoglavlje Borba protiv organizovanog kriminala, prelazno merilo 8 aktivnost 6.2.8.6 "Izrada spoljne ocene o sprovođenju Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022".

U ovom izveštaju predstavljena je konačna ocena Strategije koja je za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova kao nosioca Strategije izrađena uz podršku Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ) i Inicijative za migracije, azil i izbeglice MARRI, regionalni projekat "Prevencija i borba protiv trgovine ljudima".

Iako su Strategija i AP 2017/2018 usvojeni pre donošenja Zakona o planskom sistemu Republike Srbije, metodologija evaluacije postavljena je u skladu sa Zakonom o planskom sistemu koji u članu 40 predviđa obavezu sprovođenja *ex-post* analize efekata javne politike i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaja pojedinačnih dokumenata javnih politika, te smernicama sadržanim u Priručniku za analizu efekata javnih politika i propisa Republičkog sekretarijata za javne politike Vlade Republike Srbije i u publikaciji „Razvijanje i praćenje nacionalnog odgovora na problem trgovine ljudima. Vodič za praktičare“ ICMPD i GIZ iz marta 2021. godine.

Podaci potrebni za analizu i izradu izveštaja prikupljeni su putem desk analize javno dostupnih podataka, dokumenata i publikacija objavljenih u periodu implementacije Strategije, kao i putem konsultativnog procesa u kome su, putem pojedinačnih intervjua (15) ili fokus grupa (2), učestvovali članovi Posebne radne grupe za implementaciju i praćenje Strategije i predstavnici nekih međunarodnih organizacija koje su kao donatori dale doprinos realizaciji Strategije. Ocena obuhvata Strategiju u celini, tj. sve strateške ciljeve, u celokupnom periodu njenog sprovođenja od avgusta 2017. do decembra 2022. godine, uključujući i periode koji nisu u formalnom smislu operacionalizovani akcionim planovima.

Evaluacija realizacije Strategije zasnovana je na četiri OECD DAC kriterijuma: relevantnost, efikasnost, efektivnost i održivost. Ključni izazov predstavljala je činjenica da Strategija ne sadrži nikakve pokazatelje efekta na nivou opšteg cilja i pokazatelje ishoda na nivou posebnih ciljeva, kao ni početne i ciljane vrednosti, već su ovi elementi na neuniforman način uvođeni u potonje akcione planove.

Osim načina i stepena ostvarenosti posebnih ciljeva (evaluacija ishoda), u izveštaju je data i ocena sprovođenja Strategije i funkcionisanja koordinacione strukture zadužene za sprovođenje, praćenje i ocenjivanje sprovođenja Strategije (evaluacija procesa).

Strategija je donesena u cilju obezbeđivanja sveobuhvatnog i kontinuiranog odgovora društva na problem trgovine ljudima u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji, kroz unapređenje

sistema prevencije, pomoći i zaštite žrtava i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, a naglasak je stavljen na funkcionalno povezivanje i institucionalnu izgradnju kapaciteta svih partnera. Sadrži opšti cilj i pet posebnih ciljeva koji uključuju razvoj partnerstva (Poseban cilj 1 – Sistemski ojačano partnerstvo u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou), prevenciju trgovine ljudima (Poseban cilj 2 – Unapređena prevencija i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji), krivično gonjenje trgovaca ljudima (Poseban cilj 3 – Unapređen proaktivan sistem otkrivanja slučajeva trgovine ljudima, efikasno procesuiranje fizičkih i pravnih lica i pravna zaštita žrtava trgovine ljudima) i zaštitu žrtava (Poseban cilj 4 – Unapređen sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima kroz dugoročne i održive programe socijalnog uključivanja), uz izdvojen cilj usmeren na zaštitu dece od trgovine ljudima, ali i „iskorišćavanja u prostituciji i pornografiji“ (Poseban cilj 5 – Deca su zaštićena od trgovine ljudima i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji i njihovim posledicama, posebnim participativnim programima koji se sprovode u njihovom najboljem interesu). Za realizaciju Strategije usvojena su dva akciona plana – za 2017-2018, i za 2019-2020. Predlog Akcionog plana za 2021-2022 izrađen je, ali ne i usvojen.

Institucionalni okvir za sprovođenje Strategije sastavljen je od Saveta za borbu protiv trgovine ljudima, Nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i Radne grupe za sprovođenje i praćenje Strategije. Savet, sastavljen od relevantnih ministara, nije se sastao od 2019. godine. Nacionalni koordinator, istovremeno i rukovodilac Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima pri MUP-u Srbije, imenovan je 2017, ali njegove nadležnosti nisu definisane podzakonskim aktom. Prethodni nacionalni koordinator otišao je u penziju u avgustu 2022. godine, a novi još nije imenovan, što izaziva zabrinutost kod relevantnih aktera, koji su se u konsultativnom procesu načelno pohvalno izrazili o radu nacionalnog koordinatora i Kancelarije.

Posebna radna grupa za sprovođenje i praćenje Strategije sastojala se od predstavnika 17 ministarstava i drugih državnih organa od značaja za suzbijanje trgovine ljudima, uz dve (kasnije još četiri) OCD koje su u rad PRG uključene na osnovu javnog konkursa. Dve specijalizovane OCD koje su učestvovala u izradi Strategije i dva AP, i koje preko dve decenije pružaju direktnu pomoć žrtvama trgovine ljudima, nisu formalno nosioci aktivnosti u Strategiji, a kada su neke od njihovih aktivnosti (sa pripadajućim budžetima) bile uključene, kao nosilac aktivnosti navođena je neka državna institucije.

Iako zadužena za sprovođenje i praćenje Strategije u celini, PRG je prestala da se sastaje sredinom 2021. godine, kada je postalo izvesno da Predlog AP 2021-2022 neće biti usvojen. Uz neimenovanje novog nacionalnog koordinatora, ovo ne samo da je unazadilo napore u borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji, već je dovelo u pitanje i održivost postignutog, imajući u vidu da je fokus Strategije bio na funkcionalnom povezivanju svih partnera. Sastanci PRG bili su redovni, mada, zbog velikog broja učesnika različitog nivoa zainteresovanosti za temu, ne i operativni, za šta su sagovornici u konsultativnom procesu izneli nekoliko predloga za unapređenje, ističući značaj ovog foruma za saradnju i razmenu. Adekvatan model za praćenje sprovođenja Strategije

nije uspostavljen, između ostalog i zbog toga što se forma akcionih planova tokom sprovođenja suštinski menjala, te onemogućavala donošenje efikasnog i održivog rešenja, a neusvajanje Predloga AP 2021-2022 poništio je do tada ostvareni napredak u izveštavanju.

Iako uopšteno su formulisani, posebni ciljevi odgovaraju na ključne oblasti u državnom odgovoru na problem trgovine ljudima u kojima je neophodna intervencija, te su u tom smislu relevantni. Takođe, sve mere i aktivnosti iz sva tri AP takođe jesu relevantne i potrebne, iako nužno ne prioritete. Mere i aktivnosti razvijani su u konsultativnom i participativnom procesu, a na izbor konkretnih mera i aktivnosti uticali su delimično prioritete, a delimično raspoloživi resursi i finansijske mogućnosti. Zbog toga ponekada mere i aktivnosti u AP ne odražavaju ono što je napisano u sižeima koji prate naziv posebnog cilja. Na primer, problem trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije nije prepoznat ni kao oblast u kojoj je potrebno reagovanje u tekstu Strategije, ni kao mera u AP.

Uopšteno rečeno, ostvarivanje ciljeva Strategije značilo bi da postoji efikasan i efektivan sistem otkrivanja i procesuiranja trgovine ljudima, te da postoji sistem institucionalne podrške žrtvama. Na osnovu svih prikupljenih podataka, takvi sistemi još uvek ne postoje, ali Strategija jeste pokrenula značajne procese i ostvarila značajne početne rezultate koje je neophodno dalje pratiti, dograđivati i razvijati u budućnosti.

Fokus Strategije je na funkcionalnom povezivanju i institucionalnoj izgradnji kapaciteta svih partnera, što se mora imati u vidu prilikom ocenjivanja njene efektivnosti. Uspešnu implementaciju, u formalnom smislu, najviše su sprečavali manjkavosti samih akcionih planova. Ovo utiče na stvaranje realne slike o onome šta je u okviru sprovođenja Strategije zaistarealizovano, tj. onemogućavaju da se realno sagledaju značajni naponi koji su uloženi u sprovođenje Strategije na nivou nacionalnog koordinatora, Kancelarije i PRG. To potvrđuje i činjenica da su, uprkos mnogim zamerkama i na sadržinu i na realizaciju Strategije, svi sagovornici u konsultativnom procesu saglasni da je dobro da strateški dokument u ovoj oblasti postoji; Strategija je pozitivno ocenjena kao pokušaj da se uveže međuinstitucionalna horizontalna i vertikalna saradnja i kao dokument koji definiše ulogu institucija, uprkos ozbiljnih izazova koji su pratili funkcionisanje u praksi.

Što se tiče Posebnog cilja 1, sistem suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji karakteriše uključenost i saradnja velikog broja aktera. Ono što je obeležilo ovaj strateški ciklus je formalizacija velikog broja partnerstava, uključujući i ona tradicionalna. Iako su veze snažne i dugotrajne, postoji prostor da se sistem efektivno dodatno povezuje na horizontalnom i vertikalnom nivou. Veliki broj sagovornika u konsultativnom procesu navela je Poseban cilj 1 kao oblast u kojoj je ostvareno najviše rezultata

Preventivne aktivnosti, koje su predmet Posebnog cilja 2, pretežno se razumeju kao edukacija različitih aktera da prepoznaju moguće žrtve i izvrše adekvatno upućivanje, te kao podizanje svesti javnosti kroz medijske sadržaje, tj. kampanje, te su na taj način i realizovane u ovom strateškom ciklusu.

Poseban cilj 3 usmeren je na krivično gonjenje počilaca i zaštitu žrtava trgovine ljudima tokom krivičnog gonjenja počilaca. Najvažniji događaj u ovoj oblasti je specijalizacija jedinica za borbu protiv trgovine ljudima u okviru kriminalističke policije,. U okviru Posebnog cilja 3, realizovane su važne aktivnosti i mere, ali ishodi i efekti još uvek se značajno ne odražavaju na broj krivičnih prijava, osuđujućih presuda, trajanje postupka, smanjenje sekundarne viktimizacije žrtava ili efektivnu, efikasnu naknadu štete. Na to ukazuju i dostupni statistički podaci i sagovornici u konsultativnom procesu.

Celokupan Poseban cilj 4, na način na koji je operacionalizovan, bavi se jačanjem proceduralnih, institucionalnih i ljudskih kapaciteta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, dok se na usluge i programe namenjene žrtvama obraća neznatna pažnja. Tokom ovog strateškog ciklusa ozbiljni naponi i finansijska sredstva uloženi su u jačanje Centra kako bi on bio u stanju da efektivno vrši svoju funkciju, tj. identifikaciju žrtava i koordinaciju pomoći i zaštite. U konsultativnom procesu istaknuto je da su poboljšanja primetna, ali promene koje su se dogodile, u logističkom i operativnom smislu, još uvek nisu takve da na opredeljujući način utiču na borbu protiv trgovine ljudima. Ni kod ovog cilja nije uzeta u obzir kompleksnost planiranih aktivnosti.

Poseban cilj 5 specifičan je po tome što se ne odnosi samo na trgovinu ljudima, tj. decom, nego i na iskorišćavanje dece u pornografiji i prostituciji. Izdvojen je kao kompromisni odgovor na preporuku UN Komiteta za prava deteta da se donese strategija koja će se sveobuhvatno baviti problemom trgovine decom i seksualnom eksploatacijom dece. Izdvajanje dece na ovaj način otežava realizaciju, praćenje i izveštavanje o ovom posebnom cilju.

Dosledno ocenjivanje efikasnosti sprovođenja Strategije na osnovu pokazatelja i ciljanih vrednosti definisanih u akcionim planovima nije bilo moguće, jer su na nivou posebnih ciljeva bili neujednačeni, a na nivou mera u velikoj meri neprikladni. Zato se ocena uspešnosti morala bazirati na ocenama sagovornika u konsultativnom procesu i analizi situacije, a ne na pokazateljima ishoda i rezultata i ciljanim vrednostima.

Nije moguće proceniti finansijske aspekte realizacije Strategije. Generalno, sprovođenje Strategije finansirano je iz budžeta Republike Srbije i donatorskih sredstava. Zavisnost od donatorskih sredstava je visoka, što značajno utiče na ocenu održivosti rezultata, a veliki broj aktivnosti, posebno u prvom AP predviđeno je da se realizuju u okviru redovnog rada nosilaca aktivnosti.

Predlog AP 2021-2022 nije usvojen jer neke institucije koje su bile nosioci aktivnosti nisu adekvatno popunili PFE obrasce te dokument nije dobio neophodno odobrenje Ministarstva finansija..

U ovom strateškom ciklusu desile su se važne institucionalne promene koje je potrebno nastaviti podržavati, pratiti i vršiti potrebna prilagođavanja, kako bi rezultati njihovog delovanja bili vidljivi u praksi. Za punu održivost neophodni su kontinuirani naponi, kontinuirana podrška i kontinuirana ulaganja, posebno imajući u vidu da sistem koji se još uvek razvija treba da odgovori

na pojavu koja konstanto menja svoja oblička i moduse. To se sve može obezbediti kroz sledeći strateški dokument u oblasti suzbijanja trgovine ljudima.

Izazovi koji će u narednom periodu biti od značaja za suzbijanje trgovine ljudima tiču se migracija, ne samo u okviru mešovitenih migracijskih tokova koji se skoro deceniju kreću preko teritorije Srbije, već i radnih migracija u i iz Srbije, kao i sve češćeg korišćenja savremenih tehnologija u raznim fazama trgovine ljudima. Rat u Ukrajini je pokrenuo veliki broj izbeglica iz Ukrajine, kao i iseljavanje velikog broja građana iz Ruske Federacije, što je faktor rizika o kome Srbija mora voditi računa, pošto priliv stanovništva iz ove dve države nije beznačajan. Konačno, ekonomska kriza koja je već počela na globalnom nivou neminovno će dovesti do globalnog porasta siromaštva i nezaposlenosti, što je značajan faktor ne samo zbog prelivanja krize i posledica krize na našu zemlju, nego i zbog toga što egzistencija velikog broja naših građana zavisi od poslova koje sezonski ili trajno obavljaju u stranim zemljama, posebno zemljama Evropske Unije.

Izvedene preporuke umnogome se poklapaju sa preporukama koje su nalaze u zaključnim poglavljima izveštaja o realizaciji akcionih planova, što znači da članovi Posebne radne grupe imaju svest o problematičnim tačkama u sistemu borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji i ideje za prevazilaženje problema.

Date preporuke su različitih nivoa opštosti jer je cilj da posluže za izradu narednog strateškog i operativnog dokumenta, što podrazumeva više nivoa reagovanja. Nastojalo se da preporuke budu izvedive, te stoga nisu uključene, na primer, preporuke koje se odnose na zakonske promene koje su bile uključene u akcione planove, ali neostvarene do njihovog isteka. Generalno, zakonodavni okvir za suzbijanje trgovine ljudima je u najvećoj meri adekvatan, iako se dosledno ne primenjuje, te bi dosledna promena već dovela do značajnih pomaka.

Preporuke su grupisane tako da se odnose na institucionalni okvir za koordinaciju, strukturu i proces izrade strateškog dokumenta uključujući sistem za praćenje i izveštavanje, te tematske oblasti obuhvaćene posebnim ciljevima Strategije koja se evaluira, uz ograničenje da se preporuke odnose samo na ono što je proizašlo iz procesa evaluacije, a ne na celokupnu tematsku oblast kao takvu.

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA KOORDINACIJU

- Redovno imenovati **Savet za borbu protiv trgovine ljudima** kao telo koje daje političku težinu i podršku borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji, koji će se redovno sastajati i izvršavati poverene poslove. Savet bi između ostalog trebalo da obezbedi politički konsenzus da je borba protiv trgovine ljudima važna za Republiku Srbiju, što bi doprinelo i realizaciji budućih strateških ciljeva, ali i aktivnijem i stabilnijem uključivanju svih relevantnih aktera.
- Imenovati **nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima**.
- Razmotriti mogućnost za jačanje kapaciteta **Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima**, i po pitanju broja zaposlenih i po pitanju prostora u kom radi, ali pre

svoga u cilju jačanja autoriteta Kancelarije prema ostalim akterima u borbi protiv trgovine ljudima.

- Formirati **Posebnu radnu grupu** koja će biti **više (ili paralelno) vezana za Kancelariju**. U postupanju u odnosu na Strategiju, Posebna radna grupa trebalo bi više da bude fokusirana na rezultate nego na aktivnosti. Posebna radna grupa značajna je za razmenu informacija o tome šta različiti akteri rade u ovoj oblasti, omogućiti da ona radi i kroz tematske/problemske podgrupe u cilju veće efikasnosti i operativnosti. Od koristi bi moglo biti i donošenje pravilnika o radu PRG. Takođe, potrebno je razmotriti opcije za stabilnije učešće članova PRG, pošto samo rešenje o imenovanju nije dalo zadovoljavajuće rezultate. U PRG uključiti Odeljenje za borbu protiv visokotehnološkog kriminala i Inspektorat rada na redovnoj osnovi.
- Bez odlaganja precizirati nadležnosti novoosnovanog instituta **Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima**, kao i njegov odnos prema drugim akterima u institucionalnom okviru. Zatim, preporučljivo je da se pri Zaštitniku građana imenuje poseban zamenik koji će isključivo obavljati poslove nacionalnog izvestioca, da se obezbede odgovarajući resursi, uključujući i ljudske resurse, i odgovarajuća obuka.

STRUKTURA I PROCES IZRADE STRATEŠKOG DOKUMENTA

- Prilikom pripreme sledeće Strategije, neophodno je definisati ključna pitanja koja treba razmotriti, vodeći računa o potrebama, prioritetima i naučenim lekcijama iz prethodnog strateškog ciklusa. Za to, osim ove ocene, treba iskoristiti i sledeći GRETA izveštaj, koji analizira usklađenost sa svim elementima Konvencije Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima, a koja reflektuje sve najvažnije međunarodne standarde kada je ova oblast u pitanju.
- Sledeća Strategija bi trebalo da ima manji broj nosilaca na svim nivoima, tj. nosioci bi trebalo da budu realnije odabrani. Institucije koje jesu nosioci aktivnosti trebalo bi da prepoznaju odgovornost za njihovo sprovođenje i da ih ne prihvataju ako nemaju kapaciteta za sprovođenje.
- Elementi narednog strateškog dokumenta morali bi biti preciznije formulisani, što je definisano Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, a da bi buduća realizacija bila uspešna, elementi strategije i akcionih planova moraju biti razumljivi onima koji su za sprovođenje odgovorni.
- Nastaviti sa praksom participativne izrade strategije i akcionih planova, što uključuje i direktno učešće OCD ASTRA i Atina. Razmotriti mogućnosti za uključivanje aktivnosti čiji su nosioci OCD u akcione planove ako su te aktivnosti uključene kao postignuća u izveštajima o sprovođenju AP.
- Ako nije moguće usvajati akcione planove na vreme (jer njihovo usvajanje prevazilazi polje uticaja PRG), vremensko planiranje ne vezivati za naziv, već za broj meseca, te u planiranju predvideti mogućnost kašnjenja s početkom realizacije. Dosadašnji akcioni planovi su, samim datumom usvajanja, bili neostvarivi i dobili lošu ocenu po kriterijumu efikasnosti. Predvideti eksterne evaluacije akcionih planova pre izrade novih, kako bi se uočili i potvrdili izazovi i izbeglo ponavljanje grešaka.

- Obučiti članove PRG za strateško planiranje, kako bi se unapredilo njihovo poznavanje metodologije i procesa strateškog planiranja, s obzirom na to da je razumevanje bilo neujednačeno prilikom dosadašnje izrade ovih dokumenata.
- Na početku procesa strateškog planiranja obezbediti podršku i saradnju sektora za materijalno-finansijske poslove pri svakom nosiocu aktivnosti/mere koji je dužan da podnosi PFE obrasce.

PRAĆENJE I IZVEŠTAVANJE

- Razvijanje efikasnog i efektivnog sistema za praćenje i izveštavanje o realizaciji Strategije je prioritet. Izveštavanje mora biti zasnovano na ciljevima, merama i indikatorima, uz obavezu članova PRG da izveštavaju u zadatim rokovima i u zadatoj formi. Da bi ulaganje u razvoj alata za praćenje bilo efikasno, neophodno je ustaliti formu akcionih planova, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu. Alat za praćenje treba da omogući u stepen implementacije Strategije tj. AP u svakom trenutku, Potrebno je i razviti analitičke kapacitete onih koji izveštavaju. Razmotriti da li dobre prakse koje postoje u regionu mogu da odgovore na potrebe sistema u Srbiji.
- Imajući u vidu da je tokom ovog strateškog ciklusa uveden institut Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima, neophodno je razjasniti i precizirati oblasti i nadležnosti u oblasti izveštavanja između nacionalnog koordinatora i nacionalnog izvestioca, s obzirom na to da nadležnosti nacionalnog izvestioca nisu precizno definisane.
- Nastaviti sa praksom izveštavanja izradom izveštaja koji bi trebalo da sadrže i detaljnije informacije o nerealizovanim aktivnostima i merama, razlozima za to, kao i o merama i aktivnostima od kojih se opravdano odustalo, sa obrazloženjem takve odluke.

PARTNERSTVO I SARADNJA

- Nastaviti sa jačanjem institucionalnog okvira i institucionalnih kapaciteta, ne kako se to uobičajeno shvata kroz obuke, već u smislu jačanja funkcionalnih nadležnosti i funkcionalnih veza, kao i u skladu sa nalazima Funkcionalne analize.
- Ojačati lokalne timove za borbu protiv trgovine ljudima i na taj način Strategiju spustiti na lokalni nivo. Nastaviti formalizaciju postojanja lokalnih timova u okviru lokalnih samouprava i uključivanja njihovih aktivnosti u lokalne akcione planove za migracije, čime bi dobili i finansije i održivost. Napraviti jedinstvenu i javno dostupnu bazu podataka (ili ove podatke uključiti u neku drugu bazu podataka) o lokalnim timovima, kako bi se znalo gde postoje, šta radi, gde je potrebna dodatna podrška a šta je sistem dobre prakse. Takva baza podataka bi bila korisna za planiranje budućih aktivnosti, i na nivou državnih institucija, ali i OCD i donatora. Izraz „baza podataka“ ne treba posmatrati u kontekstu skupih softvera, nego npr. internet prezentacije ili nekog sličnog rešenja.
- Sprovesti temeljnu analizu primene Standardnih operativnih procedura po metodologiji studije slučaja i na osnovu nalaza te analize i promena koje su nastupile u formalnom smislu

od vremena donošenja SOP-a ažurirati ovaj dokument i gde je potrebno sprovesti obuku za njegovu primenu.

PREVENCIJA

- Ako je moguće, obezbediti resurse i sprovesti analizu uticaja (*impact* analizu) dosadašnjih edukativnih programa i izraditi preporuke na kojima će se temeljiti razvijanje i realizacija budućih aktivnosti, kako je planirano u AP 2017-2018, što bi doprinelo efikasnosti i efektivnosti.
- Prilikom planiranja edukativnih aktivnosti, u što većoj meri predvideti stepenovanu obuku i mentorsku podršku učesnicima kako bi im se pomoglo da naučeno primene u praksi i odgovorilo na nedoumice koje nastanu po izlasku iz učionice.
- Osmisliti sistem jedinstvenog evidentiranja učesnika različitih edukativnih programa, što bi omogućilo da se procene potrebe za različitim vrsta edukacije i njihovo planiranje, ali i da isti ljudi ne pohađaju više puta iste vrste obuka. Primer dobre prakse postoji u Bosni i Hercegovini.
- Pratiti realizaciju programa koji su uvršteni u državne sisteme stručnog usavršavanja, raditi u pravcu veće održivosti i realizacije programa na osnovu potreba i prioriteta više nego na osnovu raspoloživih resursa, te osmisliti način za efikasno praćenje efekata obuka. Broj prijava koje se dostavljaju Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima jeste dobar pokazatelj efektivnosti određenih obuka, te bi stoga bilo korisno u izveštaje Centra uvrstiti i podatak o procentu prihvaćenih prijava iz pojedinačnih sistema.
- Pratiti rad i svrsishodnost Nacionalne linije za prevenciju trgovine ljudima, a podatke o broju i vrsti primljenih poziva uvrstiti u redovne godišnje izveštaje MUP-a Srbije.
- Potrebno je prevenciju trgovine ljudima posmatrati kao osnaživanje i poboljšanje stanja koje je izvor ugroženosti, a ne kao informisanje, što je sada najčešće slučaj. Zato i centri za socijalni rad i sistem socijalne zaštite uopšte treba da ima prominentniju ulogu u ovoj oblasti, pošto se veliki procenat žrtava, pre iskustva eksploatacije, već nalazio na evidencijama centara za socijalni ad.
- Jačati integrativni umesto sadašnjeg humanitarnog pristupa mešovitim migracionim tokovima. Dobro je nastaviti s preventivnim aktivnostima za izbeglice i migrante i izradom preventivnih materijala, ali i u širem smislu pratiti faktore rizika, kao što je činjenica da tokom trajanja azilnog postupka, podnosioci nemaju pristup tržištu rada, što ih tera na crno tržište i čini podložnim eksploataciji.

KRIVIČNO GONJENJE UČINILACA I PRAVNA ZAŠTITA ŽRTAVA

- Pratiti efekte nove organizacije nadležnosti za istrage u oblasti trgovine ljudima i sprovesti neophodna prilagođavanja, uključujući i efekte primene Uputstva o načinu postupanja zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u slučajevima trgovine ljudima.

- Uspostaviti instancu u UKP, koja linijski prati postupanje po krivičnom delu trgovine ljudima. Dostaviti specijalizovanim OCD sa licenciranim uslugama za žrtve trgovine ljudima kontakt dežurne službe po PU.
- Nastaviti sa postupanjem prema preporukama iz Funkcionalne analize uz ocenu efekata nakon protoka vremena.
- Uložiti više napora u istrage i procesuiranje trgovine ljudima kao krivičnog dela organizovanog kriminala (što je izdvojeno kao posebna oblast u poslednjoj Strategiji za borbu protiv trgovine ljudima EU)
- Iako je u međuvremenu donesena Nacionalna strategija za zaštitu žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji 2020-2025, koja je specijalizovana za tzv. pravnu zaštitu žrtava, pojačati aktivnosti na poboljšanju položaja žrtava tokom krivičnog gonjenja trgovaca, posebno kada je reč o naknadi štete, principu nekažnjavanja, statusu posebno osetljivog svedoka i pripadajućoj zaštiti, prekvalifikaciji u blaža krivična dela i sporazum o priznanju krivice. Temeljno preispitati sve predmete u kojima je došlo do prekvalifikacije trgovine ljudima u posredovanje u vršenju prostitucije, od policije do suda.
- Prilikom planiranja, voditi računa o fizičkim kapacitetima Pravosudne akademije da realizuje obuke za koje se navodi kao nosilac, kao i o ekspertizi koja je neophodna i prikladna u tematskom smislu.

PRIKUPLJANJE I PREZENTOVANJE PODATAKA

- Uspostaviti model za multisektorsko statističko prikupljanje i analizu podataka o trgovini ljudima u skladu sa Funkcionalnom analizom, koji je predložila Interresorna radna grupa u decembru 2022.
- Godišnji izveštaj o radu RJT unaprediti tako da se podaci o krivičnom delu trgovine ljudima izdvoje slično kao što je urađeno sa krivičnim delom nasilje u porodici, te uključiti i podatke od značaja za pravnu zaštitu žrtava. Takođe, i godišnji izveštaj o radu sudova Vrhovnog kasacionog suda dopuniti u delu koji govori o krivičnom delu trgovine ljudima materijalnim podacima koji će dati uvid u postupanje sudova.
- Kreirati elektronski resursni centar, gde bi se mogle naći informacije o institucionalnom okviru i delovanju, ali i svim publikacijama, priručnicima, analizama, video materijalima, zvaničnim dokumentima itd. od značaja za suzbijanje trgovine ljudima u Srbiji.

ZAŠTITA

- Zakonski urediti položaj i nadležnosti Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, uključujući i odlučivanje o statusu žrtve u formi rešenja, uz pravna sredstva koja se mogu koristiti za osporavanje rešenja, te omogućiti žrtvama kanale za ulaganje žalbe na postupanje stručni radnika.
- Ojačati stručne kapacitete zaposlenih u Prihvatilištu za urgentno zbrinjavanje i razviti nedostajuće pravilnike, planove, interne i eksterne procedure.

- Pratiti primenu novousvojenih indikatora, pre svega indikatora za formalnu identifikaciju žrtava, uz eksternu evaluaciju nakon određenog perioda primene, te razviti ostale pravilnike i smernice, uključujući i one koje su planirane, a nerealizovane u ovom strateškom ciklusu, i na taj način osigurati da Centar postupa u skladu sa ukupnim zakonskim okvirom u Srbiji.
- Participativno i transparentno analizirati potrebe žrtava i šta im od pomoći i podrške stoji na raspolaganju, te prema tome napraviti realan i održiv plan razvoja onoga što nedostaje – i uopšte i za posebne kategorije žrtava, uključujući i kapacitete za pružanje usluga, a pre svega kada je reč o reintegraciji. Takođe, osmisliti održive modele smeštaja za žrtve kojima nije potrebno ili nije dostupno prihvatilište, model specijalizovanog smeštaj za decu žrtve, uključujući i specijalizovano hraniteljstvo. Uz to, sprovesti eksternu evaluaciju usluga Centra, kao i načina na koji se generalno usluge žrtvama trgovine ljudima pružaju u svim uključenim sistemima, čime bi se doprinelo održivosti promena koje je Centar u ovom strateškom ciklusu ostvario.
- Ojačati plansko, strukturirano i kontinuirano uključivanje OCD u pružanje pomoći i podrške žrtvama, za šta kao model može koristiti praksa iz drugih evropskih zemalja, što je izuzetno značajno u svetlu ograničenih resursa i kapaciteta koji postoje u državnim sistemima. Obezbediti državno finansiranje makar akreditovanih usluga koje pružaju OCD.
- Intenzivnije raditi na prepoznatljivosti Centra i među ostalim ustanovama socijalne zaštite i šire, te rešiti problem neadekvatnog finansiranja rada Centra koji ovu važnu instituciju ostavlja bez sredstava za rad početkom svake godine, a razmotriti i prikladniji način nabavke usluga za žrtve u odnosu na sadašnju situaciju.

DECA

- Trgovinu decom ne posmatrati odvojeno od trgovine ljudima, te aktivnosti vezane za zaštitu dece u narednom strateškom dokumentu rasporediti u okviru drugih tematskih celina kojima pripadaju. Sve preporuke koje su u ovom izveštaju date jednako se odnose i na trgovinu decom i na trgovinu odraslim osobama.

OSTALO

- Posebnu pažnju pokloniti problemu trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije i srodnih pojava gde je već godinama prisutan povišen rizik koji se, a u svetlu migracija i ekonomske krize, neće smanjiti.
- Korišćenje savremenih tehnologija i za vrbovanje i za eksploataciju žrtava tretirati kao rizik koji pogađa sve starosne grupe, a ne samo decu, te, osim oslanjanja na postojeće okvire, jačati specijalizovane kapacitete u ovoj oblasti.

1. UVOD

1.1. Kontekst evaluacije

Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022.¹ (u daljem tekstu: Strategija) drugi je strateški dokument koji je Vlada Srbije usvojila u cilju obezbeđivanja sveobuhvatnog i kontinuiranog odgovora društva na problem trgovine ljudima u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji, kroz unapređenje sistema prevencije, pomoći i zaštite žrtava i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, a naglasak je stavljen na funkcionalno povezivanje i institucionalnu izgradnju kapaciteta svih partnera. Tekst Strategije dobio je pozitivnu ocenu Evropske komisije.

Strategija – njeno usvajanje, sprovođenje, praćenje, izveštavanje i evaluacija – spadaju u aktivnosti Akcionog plana za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda, bezbednost od 1. marta 2016. godine², kao i Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24 od 24. juna 2020.³ Evaluacija Strategije predviđena je kao posebna aktivnost (6.2,8.6) Revidiranog akcionog plana. U tekstu Strategije navodi se da je ona izrađena u skladu sa politikama koje Evropska Unija vodi na planu iskorenjivanja trgovine ljudima i migracija, posebno Direktivnom 2011/36/EU od 5. aprila 2011. o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava takve trgovine i Strategijom EU za iskorenjivanje trgovine ljudima 2012-2016.

Implementacija Strategije bila je operacionalizovana kroz dva akciona plana (AP) i jedan Predlog akcionog plana: (1) Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za 2017. i 2018. godinu koji je usvojen uz Strategiju (AP 2017-2018), (2) Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za 2019. i 2020.⁴ koji je usvojen u julu 2019. godine (AP 2019-2020), te (3) Predlog Akcionog plana za period 2021-2022. godine za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022. (Predlog AP 2021-2022) koji nije usvojen, ali je u određenoj meri realizovan.

U ovom izveštaju predstavljena je konačna ocena Strategije koja je za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova kao nosioca Strategije izrađena uz podršku Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ).

Evaluacija je sprovedena u skladu sa Zakonom o planskom sistemu⁵ i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaja pojedinačnih dokumenata javnih politika.⁶ Pri sprovođenju evaluacije, uzete su u obzir smernice sadržane u

¹ Službeni glasnik RS, br. 77/2017.

²https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/akcioni_plan_pg_24.pdf

³<http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/a7fbd693-caec-4f3e-b471-187a2be8bcf0/lat-Akcioni+plan+za+P24+-+revidirana+verzija+23+07+2020.pdf?MODAJPERES&CVIDng1k6t5>

⁴ Službeni glasnik RS, br. 50/2019.

⁵ Službeni glasnik RS, br. 30/2018.

⁶ Službeni glasnik RS, br. 8/2019.

Priručniku za analizu efekata javnih politika i propisa Republičkog sekretarijata za javne politike Vlade Republike Srbije⁷, kao i u publikaciji „Razvijanje i praćenje nacionalnog odgovora na problem trgovine ljudima. Vodič za praktičare“ izrađenoj u saradnji Međunarodnog centra za razvoj migracionih politika (ICMPD) i Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ) u martu 2021. godine.⁸

1.2. Ciljevi evaluacije

Prema Projektnom zadatku, evaluacioni izveštaj treba da obezbedi sledeće:

- Analizu i evaluaciju statusa implementacije i postignutih rezultata prema okviru očekivanih rezultata Strategije (osvrt na ciljeve, mere i aktivnosti, te na status implementacije Strategije);
- Analizu i evaluaciju efektivnosti i rezultata sistema za praćenje i izveštavanje koji je ustanovljen i korišćen tokom sprovođenja Strategije;
- Evaluaciju uticaja sprovođenja ciljeva Strategija, uključujući, ali ne ograničavajući se na pitanja, na primer, da li su rezultati mogli biti postignuti na efektivniji način da su bili primenjeni drugačiji pristupi, koliko promena i uticaja je vidljivo i merljivo, predviđeno rodno osetljivo sprovođenje i nepredviđeni uticaji.
- Zaključke i preporuke, na osnovu uvida iz procesa evaluacije kao i trenutnih trendova u Evropskoj Uniji (EU), a koji će biti korišćeni prilikom razvijanja novog strateškog dokumenta u ovoj oblasti.

1.3. Obuhvat evaluacije

Evaluacija obuhvata Strategiju u celini, tj. sve strateške ciljeve, u celokupnom periodu njenog sprovođenja od avgusta 2017. do decembra 2022. godine, uključujući i periode koji nisu u formalnom smislu operacionalizovani akcionim planovima.

2. STRATEŠKI ODGOVOR REPUBLIKE SRBIJE NA PROBLEM TRGOVINE LJUDIMA

2.1. Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji

Prva Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji⁹ usvojena je 7. decembra 2006. godine na neodređen vremenski period. Ova Strategija izrađena je prema smernicama za

⁷ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Update-0921-Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-FINAL-FINAL-290720-Objavljeno.pdf>

⁸ *Developing and Monitoring National Anti-Trafficking Response. A Practitioner's Guide*, ICMPD, GIZ, mart 2021.

⁹ Službeni glasnik RS, br. 111/06.

nacionalne planove akcije Pakta stabilnosti i u skladu sa Programom za izradu i realizaciju sveobuhvatnog nacionalnog odgovora na problem trgovine ljudima i najbolje prakse u regionu koji je izradio ICMPD. Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji sastojala se od niza mera i aktivnosti za koje se smatralo da ih treba preduzeti u cilju pravovremenog i sveobuhvatnog odgovora na problem trgovine ljudima u zemlji, a naglasak je stavljen na zaštitu ljudskih prava žrtava. Sprovođenje Strategije oslanjalo se na Nacionalni mehanizam za koordinaciju aktivnosti i kreiranje politike borbe protiv trgovine ljudima koji je ranije bio uspostavljen u Republici Srbiji. Nacionalni mehanizam sastojao se od dva nivoa za implementaciju: centralnog-strateškog, koji obuhvata Savet za borbu protiv trgovine ljudima¹⁰, Koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima¹¹ i Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima¹², te operativnog, koga čine pravosudni organi i policija, i Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima. Značajnu podršku i na strateškom i operativnom nivou pružale su specijalizovane nevladine i međunarodne organizacije. Strateški ciljevi – njih deset – bili su grupisani u pet oblasti: institucionalni okvir, prevencija, pomoć, zaštita i reintegracija žrtava, međunarodna saradnja i praćenje i evaluacija rezultata. Za praćenje realizacije Strategije za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji bio je zadužen Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima, a sama Strategija predviđala je i donošenje Nacionalnog plana akcije.

Izradi Nacionalnog plana akcije za borbu protiv trgovine ljudima pristupilo se u januaru 2009. godine. Nosioc ove aktivnosti bilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), a predlog Nacionalnog plana akcije izrađen je u širokom konsultativnom procesu uz direktno učešće svih tada relevantnih aktera u borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji – nadležnih ministarstava i drugih državnih institucija, specijalizovanih nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija. Nacionalni akcioni plan usvojen je za period 2009-2011. godine.

2.2. Nacionalna strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava 2013-2018. godine i Akcioni plan za period 2013-2015.

Nakon isteka perioda važenja Nacionalnog akcionog plana, 2012. godine MUP Srbije inicirao je rad na razvijanju novog strateškog dokumenta. Održano je nekoliko radionica uz učešće svih relevantnih državnih, nevladinih i međunarodnih aktera članova Republičkog tima, što je rezultiralo nacrtom Nacionalne strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava 2013-2018. godine i Akcionim planom za period 2013-2015.

¹⁰ Odluka Vlade Srbije o obrazovanju Saveta za borbu protiv trgovine ljudima br. 02-6783/2004-1 od 14. oktobra 2004. godine

¹¹ Imenovan rešenjem Ministra unutrašnjih poslova 28. decembra 2001. godine, zavedeno pod brojem 26-1515-6/02 – Ministarstvo unutrašnjih poslova, Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima.

¹² Osnivački sastanak održan je 30. maja 2002. godine, dok je program rada Republičkog tima za borbu protiv trgovine ljudima usvojen 17. oktobra iste godine i zaveden pod brojem 26-1515-6/02 u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Ovaj dokument nije bio usvojen, iako je formalno postojala svest o značaju i neophodnosti strateškog uređenja oblasti suzbijanja trgovine ljudima, što se, između ostalog, može videti i iz činjenice da je usvajanje strateškog dokumenta ove vrste bilo predviđeno kao jedna od aktivnosti u Akcionomplanu za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda, bezbednost od 1. marta 2016. godine.

Rad na usvajanju nove strategije obnovljen je 2017. godine, kada je tekst Nacionalne strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava 2013-2018. godine ažuriran kako bi odrazio novu stvarnost i nove izazove u ovoj i srodnim oblastima. Opšti cilj neznatno je izmenjen, uz zadržavanje ranije utvrđene vizije i specifičnih ciljeva. Takođe, izrađen je i novi akcioni plan, s obzirom na činjenicu da su neke od ranije planiranih aktivnosti i zadataka već bile realizovane, dok su druge izgubile na značaju.

Ovako ažuriran dokument Vlada Srbije usvojila je 4. avgusta 2017. godine kao Strategiju prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022. i Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za 2017-2018. godinu.

2.3. Opšti cilj i posebni ciljevi Strategije

Opšti i posebni ciljevi i ostali elementi Strategije definisani su na osnovu analize stanja, SWOT analize, PESTEL analize, analize zainteresovanih strana, analize problema i analize ljudskih i materijalnih resursa, kao i na osnovu nalaza i preporuka relevantnih međunarodnih tela, kao što su ugovorna i druga tela Ujedinjenih nacija, GRETA – Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima Saveta Evrope i drugi.

Opšti cilj

Obezbeđen kontinuirani sveobuhvatan odgovor društva na trgovinu ljudima, u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji, kroz unapređen sistem prevencije, pomoći i zaštite žrtava i suzbijanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom, funkcionalnim povezivanjem i institucionalnom izgradnjom kapaciteta.

Strategijom je predviđeno pet posebnih ciljeva:

1. Sistemski ojačano partnerstvo u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou,
2. Unapređena prevencija i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji,
3. Unapređen proaktivan sistem otkrivanja slučajeva trgovine ljudima, efikasno procesuiranje fizičkih i pravnih lica i pravna zaštita žrtava trgovine ljudima,
4. Unapređen sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima kroz dugoročne i održive programe socijalnog uključivanja,

5. Deca su zaštićena od trgovine ljudima i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji i njihovim posledicama, posebnim participativnim programima koji se sprovode u njihovom najboljem interesu.

Kao preduslov za sprovođenje Strategije navedena je potreba ojačavanja i uspostavljanja institucionalnog okvira, konkretno obrazovanje Radne grupe za sprovođenje i praćenje Strategije i imenovanje Nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima.

3. METODOLOGIJA EVALUACIJE

3.1. Pristup i metodologija evaluacije

Metodologija evaluacije postavljena je u skladu sa Zakonom o planskom sistemu koji u članu 40 predviđa obavezu sprovođenja *ex-post* analize efekata javne politike i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaja pojedinačnih dokumenata javnih politika, te smernicama sadržanim u Priručniku za analizu efekata javnih politika i propisa Republičkog sekretarijata za javne politike Vlade Republike Srbije i u publikaciji „Razvijanje i praćenje nacionalnog odgovora na problem trgovine ljudima. Vodič za praktičare“ ICMPD-a i Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ) iz marta 2021. godine.

Podaci potrebni za analizu i izradu izveštaja prikupljeni su putem desk analize javno dostupnih podataka, dokumenata i publikacija objavljenih u periodu implementacije Strategije (za spisak pregledanih dokumenata pogledati Prilog 1), kao i putem konsultativnog procesa.

Polaznu tačku u oceni predstavljaju tekstovi Strategije i akcionih planova, kao i izveštaji o sprovođenju akcionih planova (četiri izveštaja: za 2017, 2018, 2019-2020. i 2021-2022-radna verzija). Osim statističkih i drugih dostupnih podataka relevantnih ministarstava i službi, i analiza i izveštaja specijalizovanih organizacija civilnog društva, posebna pažnja posvećena je izveštajima međunarodnih tela koja su specijalizovano ili u širem kontekstu izveštavala i ocenjivala situaciju u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Republici Srbiji tokom perioda primene Strategije, a u skladu sa njihovom dinamikom izveštavanja, uključujući GRETA, Američki Stejt department, Evropsku komisiju, Komitet Ujedinjenih nacija za prava deteta i Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminisanje diskriminacije žena (CEDAW).

Konsultativni proces podrazumevao je zatvorene/ciljane konsultacije putem fokus grupa i polustrukturisanih intervjuva. Prvobitno je bilo planirano da u konsultativni proces budu uključeni svi akteri koji su bili članovi Posebne radne grupe za sprovođenje i praćenje Strategije (u daljem tekstu: Posebna radna grupa ili PRG). U pripremnoj fazi odlučeno je da u konsultativni proces budu uključeni i predstavnici međunarodnih organizacija koji su prisustvovali sastancima Posebne radne grupe, a koji su bili donatorivelikog broja aktivnosti u sva tri akciona plana (AP).

Spoljni faktor koji je u velikoj meri uticao na trajanje konsultativnog procesa formiranja nove Vlade Republike Srbije krajem oktobra 2022. godine, kada je došlo do reorganizacije ministarstava, zbog čega je bilo potrebno dodatno vreme da se uspostavi kontakt sa službenicima koji su ranije prisustvovali sastancima Posebne radne grupe i koji su upoznati sa sprovođenjem Strategije.

Do kraja 2022. godine, realizovano je 15 intervju sa najvažnijim i najaktivnijim članovima Posebne radne grupe, kao i dve fokus grupe. Bilo je planirano da se održe tri fokus grupe: jedna sa policijskim službenicima iz struktura Ministarstva unutrašnjih poslova od značaja za sagledavanje šireg konteksta suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji, kao i dve sa predstavnicima ministarstava i državnih službi čija je uloga u sprovođenju Strategije bila posrednija. Međutim, od 11 planiranih učesnika fokus grupa, sedam institucija nije odgovorilo na pozive i nisu bili uključeni u konsultativni proces (spisak učesnika u konsultativnom procesu dat je u Prilogu 2).

Međutim, uprkos naporima evaluatorke od 11 planiranih učesnika fokus grupa, sedam institucija nije odgovorilo na ponovljene pozive i nisu bili uključeni u konsultativni proces (spisak učesnika u konsultativnom procesu dat je u Prilogu 2).

3.2. Izazovi i ograničenja

Ključni izazov za evaluaciju Strategije je činjenica da ona ne sadrži pokazatelje efekta na nivou opšteg cilja i pokazatelje ishoda na nivou posebnih ciljeva, kao ni početne i ciljane vrednosti, već su ovi elementi na neuniforman način uvođeni u potonje akcione planove. U cilju sprovođenja Strategije, izrađena su tri AP – za period 2017-2018, 2019-2020. i 2021-2022. Prva dva su usvojena, dok poslednji nije. Imajući u vidu period koji je obuhvatila ova Strategija (6 godina), kao i promene u kontekstu suočavanja sa problemom trgovine ljudima na globalnom nivou i nacionalnom, kao i izmene u međunarodnim i nacionalnim normama, AP imaju različitu strukturu (upravljanje promenama):

1. Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za 2017. i 2018. godinu usvojen je zajedno sa Strategijom i u tabelarnoj formi sastoji se od pet posebnih ciljeva, 15 aktivnosti, 64 zadatka, uz navođenje odgovornih institucija i partnera, pokazatelja aktivnosti, rokova aktivnosti, resursa i rizika. Izveštaj o sprovođenju ovog AP je deskriptivan, tj. ne sadrži zbirne podatke i kvantifikaciju realizacije, i zasnovan je na pokazateljima rezultata na nivou aktivnosti.
2. Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za 2019. i 2020. godinu u tabelarnoj formi daje opšti cilj uz pokazatelj efekta, upućivanje na polaznu i ciljanu vrednost i izvor verifikacije, pet posebnih ciljeva uz pokazatelje ishoda, polazne i ciljane vrednosti i izvor verifikacije, 14 mera (koje se u određenoj meri poklapaju sa aktivnostima iz prethodnog AP) uz pokazatelje rezultata, navođenje potrebnih sredstava, izvora finansiranja, polaznih vrednosti (koje su često faktički ciljane vrednosti za prvu godinu realizacije) i ciljanih vrednosti i izvora verifikacije, te 42 aktivnosti uz navođenje roka za realizaciju, potrebnih

sredstava, izvora finansiranja, nosioca aktivnosti i pokazatelja aktivnosti. Izveštaj o sprovođenju ovog AP sadrži kvantifikaciju uspešnosti.

3. Predlog Akcionog plana za period 2021-2022. za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022. sadrži opšti cilj uz pokazatelje efekta (različite u odnosu na prethodni AP), početnu vrednost i baznu godinu, ciljanu vrednost za svaku godinu akcionog plana, jedinicu mere i izvor provere. Na isti način obrađeno je pet posebnih ciljeva. Mera ima petnaest, od čega su petina nove mere, a ostatak su mere koje su postojale i u prethodnom AP, formulisane na nešto drugačiji način, uz navođenje institucije odgovorne za praćenje i kontrolu realizacije, perioda realizacije, tipa mere, pokazatelja rezultata, početne vrednosti i bazne godine, ciljane vrednosti u obe godine sprovođenja, jedinice mere, te procene finansijskih sredstava po godinama, izvora finansiranja mere i veze sa programskim budžetom. Mere su razrađene kroz 77 aktivnosti, uz navođenje organa koji sprovodi aktivnost, organa partnera u sprovođenju aktivnosti, roka za završetak, izvora finansiranja, veze sa programskim budžetom i ukupno procenjenih finansijskih sredstava. Izveštaj o realizaciji Predloga AP pribavljen je u radnoj, deskriptivnoj verziji, radi sticanja opšte slike o realizaciji, te se njegova forma ne može komentarisati.

Tabela 1. Grafički prikaz elemenata akcionih planova

Akциони plan 2017-2018.						
Naziv posebnog cilja (5)						
Aktivnosti (15)	Zadaci (64)	Odgovorna institucija i partneri	Pokazatelji aktivnosti	Rokovi aktivnosti	Resursi	Rizici
Akциони plan 2019-2020.						
Opšti cilj	Naziv	Pokazatelj efekta				
		Polazna vrednost 2019	Ciljana vrednost 2020	Izvor verifikacije		
Poseban cilj (5)	Naziv	Pokazatelj ishoda				
		Polazna vrednost 2019	Ciljana vrednost 2020	Izvor verifikacije		
Mera (14)	Naziv		Pokazatelj rezultata			
	Potrebna sredstva	Izvor finansiranja	Polazna vrednost 2019	Ciljana vrednost 2020	Izvor verifikacije	

Aktivnost (42)	Rok realizacije	Potrebna sredstva	Izvor finansiranja	Nosilac aktivnosti	Pokazatelji aktivnosti	
Predlog Akcionog plana 2021-2022.						
Naziv opšteg cilja						
Institucija odgovorna za praćenje i kontrolu realizacije						
Pokazatelji efekta (različiti u odnosu na AP 2019-2020)	Jedinica mere	Izvor provere	Početna vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost 2021	Ciljana vrednost 2022.
Naziv posebnog cilja (5)						
Institucija odgovorna za praćenje i kontrolu realizacije						
Pokazatelj ishoda (različiti u odnosu na AP 2019-2020)	Jedinica mere	Izvor provere	Početna vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost 2021	Ciljana vrednost 2022.
Naziv mere (15)						
Institucija odgovorna za praćenje i kontrolu realizacije						
Period sprovođenja			Tip mere			
Pokazatelj rezultata	Jedinica mere	Izvor provere	Početna vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost 2021	Ciljana vrednost 2022.
Naziv aktivnosti (77)	Organ koji sprovodi aktivnost	Rok za završetak aktivnosti	Izvor finansiranja	Veza sa programskim budžetom	Ukupna procenjena finansijska sredstva po izvorima	
					2021.	2022.

Napomena: Elementi AP koji se podudaraju označeni su istom bojom. Elementi koji su ostali beli pojavljuju se samo u jednom AP.

Poslednji Predlog AP, iako je prošao javnu raspravu, nije usvojen zbog ocene Ministarstva finansija da PFE obrasci nisu na adekvatan način izrađeni. Međutim, aktivnosti iz Predloga AP 2021-2020 delimično su bile realizovane, a izrađen je i Izveštaj o njegovom sprovođenju čija radna verzija je korišćena u ovoj evaluaciji. Zbog toga je Predlog AP 2021-2022 uključen u eksternu evaluaciju. Naime, proces izrade Akcionog plana za 2021-2022. bio je participativan (iako manje inkluzivan u poređenju sa prethodnim akcionim planovima); ovaj dokument prošao je javnu raspravu, a razlog za njegovo neusvajanje nije vezan za kvalitet mera i aktivnosti, već za formalne zahteve Ministarstva finansija, koji su u ovoj evaluaciji od značaja samo na nivou napomene. Zatim, Predlog AP 2021-2022 nadovezuje se na prethodni AP 2019-2020, na čiju realizaciju i stepen (ne)ispunjenosti je uticala pandemija Covid-19, zbog čega su neke aktivnosti prebačene u

sledeći dvogodišnji period. Pošto ovaj dokument jeste bio delimično realizovan, analiziraće se ili spominjati gde je prikladno, kako bi se stekla potpunija slika o uspešnosti Strategije.

U nedostatku početnih vrednosti na nivou cele Strategije, kao početne vrednosti uzeće se i „oblasti reagovanja koje još uvek nisu razvijene, kao i one oblasti koje je potrebno kontinuirano i dalje unapređivati“, a koje su po tačkama (16) nabrojane u Analizi stanja (Poglavlje 4. Strategije, prikaz dat u Prilogu 4 na kraju teksta).

Eksterna evaluacija Strategije započeta je u drugoj polovini poslednje godine njene realizacije, tj. pre isteka Strategije, zbog čega nije moguće pratiti njene efekte. Za ovu vrstu uvida bilo bi neophodno da prođe neko vreme nakon isteka Strategije. Osim toga, s obzirom na vreme i rok izrade evaluacije, mnogi zvanični podaci vezani za poslednju godinu važenja Strategije nisu dostupni, što je ograničenje koje treba imati u vidu, mada nije opredeljujuće uticalo na nalaze evaluacije.

3.3. Kriterijumi za evaluaciju i ključna pitanja

Evaluacija realizacije Strategije zasnovana je na četiri OECD DAC kriterijuma koji su sugerisani ne samo u Prilogu 12 Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaja pojedinačnih dokumenata javne politike, već i u samoj Strategiji, u odeljku 10. Sprovođenje, praćenje, ocenjivanje i izveštavanje: relevantnost, efektivnost, efikasnost i održivost.

Osim načina i stepena ostvarenosti posebnih ciljeva (evaluacija ishoda), u izveštaju će biti data i ocena sprovođenja Strategije i funkcionisanja koordinacione strukture zadužene za sprovođenje, praćenje i ocenjivanje sprovođenja Strategije (evaluacija procesa), s obzirom na to da je reč o strukturi koja je, iako se nadovezuje na raniju, na novi način uspostavljena i formalizovana ovom Strategijom, te je definisana i kao preduslov za sprovođenje Strategije, kao i s obzirom na njen značaj za efikasnost i efektivnost svih aspekata suzbijanja trgovine ljudima.

Drugim rečima, u izveštaju se detaljno analizira i ocenjuje struktura i sadržina Strategije kao celine, svaki poseban cilj, kao i celokupan sistem za koordinaciju, praćenje i izveštavanje uspostavljen Strategijom, na osnovu kriterijuma *relevantnosti* (tj. u kojoj meri Strategija odgovara na potrebe korisnika, kao i na potrebe i zakonske obaveze države), *efektivnosti* (tj. u kojoj meri su ostvareni planirani ishodi i rezultati), *efikasnosti* (tj. koliko ekonomično su korišćeni resursi pretočeni u ishode i rezultate) i *održivosti* (tj. u kojoj meri će ostvareni ishodi i rezultati nastaviti da postoje nakon isteka Strategije). Važno je imati u vidu da, iako dva poslednja AP sadrže naknadno razvijene pokazatelje na nivou cele Strategije, prvenstvena polazna tačka u ovoj evaluaciji je sam tekst strateškog dokumenta. Kako je napomenuto, Projektni zadatak ne zahteva, a vremenski okvir evaluacije i raspoloživi resursi ne dozvoljavaju analizu efekata, osim kratkih osvrtu gde je moguće.

Pitanja na koja ova evaluacija nastoji da odgovori su sledeća:

RELEVANTNOST

1. U kojoj meri se Strategija uklapa sa drugim nacionalnim strateškim okvirima i međunarodnim obavezama Srbije u oblasti suzbijanja trgovine ljudima?
2. U kojoj meri su ciljevi Strategije relevantni za prioritete u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji i da li su dobro formulisani?
3. U kojoj meri Strategija odgovara na potrebe žrtava trgovine ljudima i osoba pod rizikom da postanu žrtve trgovine ljudima, tj. da li su potrebe ciljnih grupa zadovoljene?
4. U kojoj meri je Strategija zasnovana na kvalitetnoj analizi stanja u oblasti suzbijanja trgovine ljudima, proceni rizika i analizi šireg društvenog, ekonomskog i političkog konteksta u Srbiji?
5. Da li su ciljevi i mere definisani Strategijom i dalje relevantni za aktuelno stanje suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji?

EFEKTIVNOST

1. U kojoj meri su ostvareni planirani efekti, ishodi i rezultati? Koliko je Strategija uticala na promene u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji?
2. Koji su ključni faktori koji su doprineli uspešnom ostvarivanju rezultata?
3. Koji faktori su sprečavali uspešnu implementaciju?

EFIKASNOST

1. Koliko su bili efikasni mehanizmi koordinacije, praćenja i izveštavanja o sprovođenju Strategije?
2. Koji pokazatelji i ciljane vrednosti su definisani za rezultate i da li su oni postignuti?
3. Da li su postignuti rezultati u skladu sa postavljenim rokovima, a ako nisu koji je razlog?
4. Da li su uložena sredstva bila dovoljna za ostvarivanje rezultata, tj. kakav je odnos uložениh sredstava i postignutih ciljeva?

ODRŽVIOST

1. U kojoj meri su ostvarena postignuća održiva?
2. Da li postoje adekvatni institucionalni kapaciteti za održavanje pozitivnih efekata Strategije?
3. Da li postoje dovoljni kapaciteti da se aktivnosti pokrenute spoljnom pomoći održe sopstveni ulaganjima?

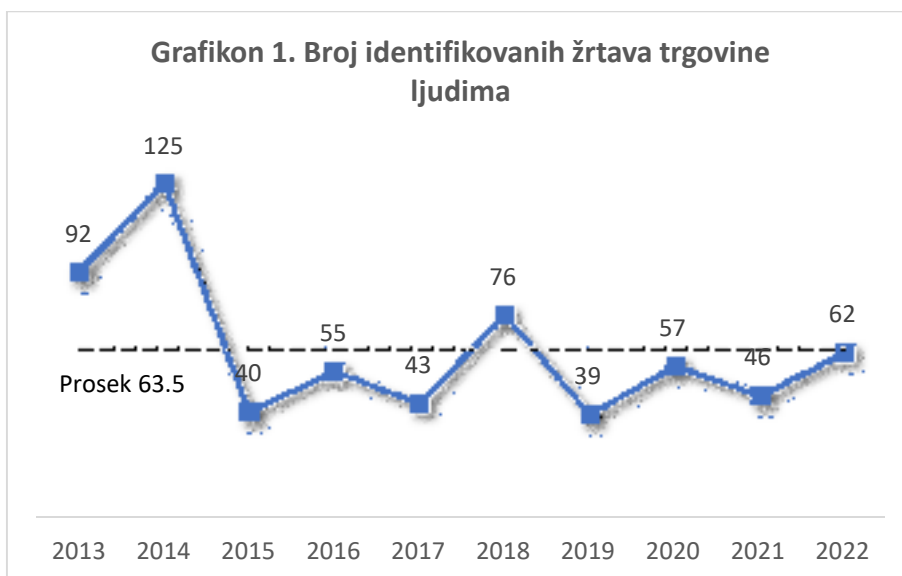
4. TRGOVINA LJUDIMA U SRBIJI DANAS I KLJUČNI BUDUĆI IZAZOVI

Srbija je zemlja porekla, tranzita i destinacije/eksploatacije za žrtve trgovine ljudima, pre svega sopstvene državljanе: 91,5% identifikovanih žrtava u periodu 2013-2022. su državljani i

državljanke Srbije, dok se strani državljani, uprkos izbegličkoj krizi i velikom prilivu migranata identifikuju u mnogo manjem broju – u proseku 3,8 osobe godišnje u prethodnom desetogodišnjem periodu, pri čemu je određen broj stranih državljana samo identifikovan u Srbiji, dok se eksploatacija desila u njihovoj zemlji porekla ili na migrantskoj ruti ka Srbiji.

Srbija je zemlja eksploatacije za skoro 60% identifikovanih žrtava u periodu 2013-2022. Među stranim destinacijama, sa nešto većim brojem eksploatisanih žrtava izdvajaju se Francuska i Belgija sa po deset žrtava, te Italija sa osam, relativno ravnomerno raspoređenih po godinama, kao i Ruska Federacija (119) i Belorusija (19), ali jednokratno, tj. usled radne eksploatacije većih grupa radnika (2014. i 2013. godina respektivno). Ostale države pojavljuju se kao zemlje destinacije za po nekoliko žrtava.

U periodu 2013-2022. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima (u daljem tekstu: CZŽTLJ ili Centar) identifikovao je ukupno 635 žrtava trgovine ljudima, tj. 63,5 u proseku godišnje (u šestogodišnjem periodu sprovođenja Strategije identifikovane su 323 žrtve, tj. 53,8 godišnje). Godišnje oscilacije u broju identifikovanih žrtava nisu indikator promene trendova, niti imaju značajan uticaj na registrovane karakteristike trgovine ljudima i žrtve trgovine ljudima.



Izvor: Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Slično Evropskoj Uniji i ostatku sveta, žene čine većinu identifikovanih žrtava – 65,7% u periodu 2013-2022, tj. čak 77,7% u periodu 2017-2022. kada nije bilo identifikacije većeg broja muškaraca žrtava radne eksploatacije kao prethodnih godina. Deca žrtve trgovine ljudima, tj. osobe koje su u vreme identifikacije bile maloletne čine 40% identifikovanih žrtava na desetogodišnjem nivou, tj. 44% u periodu 2017-2022; iako se čini da je došlo do porasta udela deca, to nije tačno, jer je najveći broj dece žrtava identifikovan 2013. godine (45), a najmanji 2014. (19), kada je identifikovan trocifren broj punoletnih muškaraca, što iskrivljuje uobičajenu statistiku.

Tabela 2. Identifikovane žrtve prema polu i uzrastu, 2013-2022.

Žrtve	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Pol											635
muško	29	101	8	8	4	19	7	20	9	13	218
žensko	63	24	32	47	39	57	32	37	37	49	417
Uzrast											635
odrasli	47	106	16	34	22	44	14	33	29	37	382
deca	45	19	24	21	21	32	25	24	17	25	253

Izvor: Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Različiti oblici seksualne eksploatacije predstavljaju dominantan oblik trgovine ljudima u Srbiji, što odgovara i trendovima u EU: 39,8% u periodu 2013-2022, tj. 48,2 u periodu 2017-2022. Procenat za period 2017-2022. realnije odražava stvarnu situaciju, jer na desetogodišnji prosek odlučujuće utiče jedan slučaj radne eksploatacije sa velikim brojem muških žrtava iz 2014. godine. Naime, radna eksploatacija jeste drugi najčešće identifikovan oblik trgovine ljudima u Srbiji, čineći 27,5% svih slučajeva u periodu 2013-2022 (13,9% za 2017-2022), pri čemu je preko polovine svih identifikovanih žrtava radne eksploatacije iz ovog perioda identifikovano 2014. godine, te se u tom smislu ne može reći da Srbija prati evropski trend u identifikaciji ovog tipa eksploatacije. U nešto manjem procentu prisutni su i drugi oblici eksploatacije: prinudno prosjačenje – 7,9% 2013-2022 (7,7% 2017-2022), prinudni brak – 8% 2013-2022 (9,6% 2017-2022) i prinuda na vršenje krivičnih dela – 2,8% 2013-2022 (3,4% 2017-2022). Od 2016. godine, Centar je počeo da evidentira i kategoriju „višestruka eksploatacija“, u kojoj je identifikovano više od 15% žrtava u periodu 2017-2022; višestruka eksploatacija podrazumeva da je žrtva eksploatisana na više načina, a skoro u svim slučajevima bio je prisutan i neki oblik seksualne eksploatacije.

Republika Srbija je 2017. godine donela Strategiju za suzbijanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštitu njenih žrtava za period 2017-2022. Trgovina ljudima je predmet (Revidiranog) Akcionog plana za Poglavlje 24 u procesu pridruživanja Evropskoj Uniji, dok je zaštita žrtava delimično obuhvaćena Akcionim planom za Poglavlje 23. U strateškom okviru Republike Srbije, za zaštitu žrtava posebno je značajna Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2020-2025.

Institucionalni okvir za sprovođenje Strategije – i generalno za odgovor Republike Srbije na problem trgovine ljudima – čine (ministarski) Savet za borbu protiv trgovine ljudima, nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima (u daljem tekstu: nacionalni koordinator), Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima (u daljem tekstu: Kancelarija) i Posebna radna grupa za sprovođenje i praćenje Strategije. Na operativnom nivou, za istrage i krivično gonjenje trgovaca ljudima zadužena je Uprava kriminalističke policije (UKP), gde pri svakoj Policijskoj upravi postoje policijski službenici specijalizovano obučeni za slučajeve trgovine ljudima, uz posebno Odeljenje za suzbijanje trgovine ljudima i krijumčarenje ljudi pri Službi za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK). Nadležnost za krivično delo trgovine

ljudima pripada višim javnim tužilaštvima i Tužilaštvu za organizovani kriminal (kao i višim sudovima), a u svakom višem javnom tužilaštvu, kao odnedavno i u apelacionim tužilaštvima, postavljeni su tužioci – kontakt osobe specijalizovani i obučeni za procesuiranje krivičnog dela trgovine ljudima i postupanja sa žrtvama koje će sprečiti sekundarnu viktimizaciju.

Centralna tačka u nacionalnom sistemu za upućivanje žrtava je Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ustanova socijalne zaštite osnovana 2012. godine Odlukom Vlade Srbije. Centar je nadležan za konačnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima i koordinaciju zaštite žrtava, a odnedavno rukovodi i prihvatištem za urgentno zbrinjavanje žrtava. Centar žrtve identifikuje po kriterijuma socijalne potrebe, a ne po krivičnopravnim kriterijumima oštećenosti, te za dobijanje statusa žrtve nije neophodna ni krivična prijava policije ni pravosnažna presuda suda protiv učinilaca, što se smatra primerom dobre prakse u zaštiti žrtava. Zbog toga se broj žrtava koji je identifikovao Centar ne poklapa sa brojem oštećenih u krivičnim prijavama koje je podnela policija, mada su u nekim prilikama te razlike neobjašnjeno velike.

Tabela 3. Odnos broja žrtava koje je identifikovao Centar i broja oštećenih u krivičnim prijavama policije							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Broj žrtava koje je identifikovao Centar	43	76	39	57	46	62	323
Broj oštećenih u krivičnim prijavama policije	20	32	33	38	46	24	193

Izvor: Statistički izveštaji Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima i izveštaji o trgovini ljudima MUP Srbije

Trgovina ljudima u Srbiji kriminalizovana je 2003. godine. Od 2006. godine, odvojeno je kriminalizovana i trgovina maloletnim osobama radi nelegalnog usvojenja. Po trenutno važećem zakonu, zaprećena kazna za osnovni oblik trgovine ljudima je od 3 do 12 godina zatvora, bez mogućnosti dosuđivanja kazne ispod zakonskog minimuma. Krivičnopravni okvir koji uređuje problem trgovine ljudima je zadovoljavajući, iako se ne primenjuje najdoslednije, posebno kada je reč o zaštiti žrtava i njihovih prava.

Rad policije na suzbijanju trgovine ljudima u periodu 2017-2022. ilustruje sledeća tabela. Najniži broj krivičnih prijava podnesen je 2017, a najviši 2018, dok je prosečan broj krivičnih prijava za ovaj period bio 20. Ova tabela pokazuje jedan značajan trend prisutan u Srbiji skoro celu deceniju, a na koji ukazuju i međunarodni izveštaji: trgovina ljudima u Srbiji nedovoljno se istražuje i procesuirana kao oblik organizovanog kriminala, već se primarno tretira kao zločin pojedinaca: jedna krivična prijava obuhvata 1,97 počinilaca, tj. 1,58 žrtava.

Tabela 4. Trgovina ljudima prema broju krivičnih prijava i učinilaca							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	total
Broj KP	10	27	21	23	23	18	122
Učinioci	24	50	42	50	43	32	241

Izvor: Izveštaji o trgovini ljudima MUP Srbije

Nekažnjivost trgovaca ljudima vrlo je visoka, što pokazuje podatak da je u periodu 2017-2022. registrovano 241 učinilaca, dok je, bez podataka za 2022. godinu, osuđeno 76 osoba (prema godišnjim izveštajima Republičkog javnog tužilaštva), tj. 53 osobe (prema Republičkom zavodu za statistiku).¹³

Srbija je, što potvrđuju i relevantni međunarodni izveštaji, u posljednjem šestogodišnjem periodu unapredila sistemski odgovor na problem trgovine ljudima, ali i dalje su prisutni izazovi koji zahtevaju da se u njihovo rešavanje usmere adekvatni naponi, uključujući: dodatno poboljšanje međusektorske saradnja i koordinacije, te jasnije uzajamno razumevanje uloga i dužnosti različitih aktera, što podrazumeva i organizacije civilnog društva, koje ne dobijaju finansijsku pomoć za svoj rad od države, iako se državni organi u velikoj meri oslanjaju i na njihovu ekspertizu, ali i na resurse i usluge, što je posebno bilo vidljivo za vreme pandemije Covid-19; dodatno jačanje kapaciteta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima koje bi omogućilo ovoj ustanovi da svoje poslove identifikacije i koordinacije pomoći i zaštite žrtava obavlja u skladu sa međunarodnim standardima; unapređenje usluga za žrtve; poboljšanje proaktivne identifikacije; uvođenje efikasnog i izvodivog mehanizma naknade štete za žrtve trgovine ljudima; poboljšanje položaja žrtve u sudskom postupku; unapređenje procedura za decu žrtve trgovine ljudima; unapređenje i otkrivanja i krivičnog gonjenja, kao i zaštite kada je reč o manje zastupljenim oblicima eksploatacije.¹⁴

Izazovi koji će u narednom periodu biti od značaja za suzbijanje trgovine ljudima tiču se migracija, ne samo u okviru mešovitih migracijskih tokova koji se skoro deceniju kreću preko teritorije Srbije, već i radnih migracija u i iz Srbije, kao i sve češćeg korišćenja savremenih tehnologija u raznim fazama trgovine ljudima (mada je korišćenje interneta za vrbovanje žrtava odavno prepoznato u Srbiji). Takođe, rat u Ukrajini pokrenuo je veliki broj izbeglica iz Ukrajine, kao i iseljavanje velikog broja građana iz Ruske Federacije, što je faktor rizika o kome Srbija mora voditi računa, pošto priliv stanovništva iz ove dve države nije beznačajan. Konačno, ekonomska kriza koja je već počela na globalnom nivou neminovno će dovesti do globalnog porasta siromaštva i nezaposlenosti, što je značajan faktor ne samo zbog prelivanja krize i posledica krize na našu zemlju, nego i zbog toga što egzistencija velikog broja naših građana zavisi od poslova koje sezonski ili trajno obavljaju u stranim zemljama, posebno zemljama Evropske Unije.

Što se tiče mešovitih migracionih tokova, prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije (KIRS), broj osoba smeštenih u centrima koje vodi KIRS skoro se učtvarostručio od 2017. i 2018. godine, kada je u ovim centrima boravilo 24.509 i 22.817 osoba respektivno, do 2022. godine kada je registrovano 124.127 novih osoba. Većinu smeštenih u ovom periodu (73-92%) činili su punoletni muškarci. Zemlje porekla migranata nisu se mnogo menjale tokom godina: najviše je državljana Avganistana, Pakistana i Sirije i njihov broj sve više raste. Od 2018. godine registruje se dolazak državljana Bangladeša, čiji broj takođe raste iz godine u godinu, a od 2020. godine primećen je priliv osoba poreklom iz Maroka. Godinu dana kasnije zabeležen je porast broj osoba

¹³ Podaci RJT i RZS se ne ažuriraju u istom vremenskom periodu.

¹⁴ *Analysis Report. Trends of Human Trafficking in the MARRI Participants*, MARRI, GIZ, april 2022.

poreklom iz Indije. Prosečno zadržavanje migranata 2018. godine bilo je 36 dana, a 2020. smanjilo se na 16 dana, što govori o promeni u načinu rada krijumčara. Uz to, primećeno je mnogo veće prisustvo organizovanog kriminala u odnosu na ranije godine, kada su preovladavali migranti koji putuju u sopstvenom aranžmanu, sa planom i poznavanjem pravnih osnova za azil.

Od početka rata u Ukrajini februara 2022. godine, u Srbiju je ušlo 146.822 državljana Ukrajine, a izašlo 143.881, što govori da je za većinu njih Srbija bila zemlja tranzita. Dve trećine ovih osoba su žene, dok deca čine jednu petinu. Takođe, bez obzira na dužinu boravka u Srbiji, državljani Ukrajine bili su prijavljeni na privatnim adresama, dok je u kolektivnim centrima boravila 351 osoba. Do februara 2023, osnov boravka za osobe koje su se trajnije zadržale u Srbiji je privremena zaštita (odobrena za oko 1200 osoba), Zakon o strancima, pre svega po osnovu zaposlenja (226) i spajanje porodice (140). Privremena zaštita za izbeglice iz Ukrajine produžena je do 18. marta 2024. godine.

Tačan broj državljana Ruske Federacije koji su došli i nastanili se u Srbiji nije zvanično dostupan u ovom trenutku (Mirgacioni profil za 2022. godinu biće objavljen nakon predaje ovog izveštaja), ali procenjuje se da je od početka rata u Ukrajini u Srbiju ušlo njih oko 200.000, što se naročito intenziviralo nakon objave mobilizacije u Ruskoj Federaciji u jesen 2022. godine.¹⁵ Iako zvanični podaci još uvek nisu dostupni, da je reč o velikom broju ljudi govori podatak da se broj novoosnovanih ruskih privrednih društava i preduzetnika u 2022. godini gotovo utridesetostručio u odnosu na prethodnu godinu (159 u 2021, 4187 2022).¹⁶ Takođe, od svih građana koji su dobili državljanstvo Srbije u 2022. godini, dve trećine su bili državljani Ruske Federacije, što je skoro trostruko povećanje u odnosu na godinu dana ranije.¹⁷

Osim priliva po opisanim osnovama, Srbija poslednjih godina beleži i povećanje broja stranih državljana sa privremenim boravkom po osnovu rada. Godine 2021. 13.475 osoba po prvi put je dobilo dozvolu privremenog boravka po osnovu rada, što je skoro dvostruko više u odnosu na dve prethodne godine (2020 – 7704, 2019 – 7740). Kada se pogledaju podaci prema državljanstvu, na primer, broj državljana Indije sa privremenim boravkom po osnovu rada se 2021. godine više nego udesetostručio u odnosu na 2020, a državljani Kube i Vijetnama pojavljuju kao nove kategorije, dok je njihovo prisustvo ranijih godina verovatno bilo u kategoriji „ostalo“. Po osnovu rada, u Srbiji je 2021. godine boravilo 20.828 stranaca, 2020. godine 13.669, a 2019. godine 5892. Ovaj porast vidljiv je i iz podataka Nacionalne službe za zapošljavanje o broju izdatih dozvola za rad za strance sa privremenim boravkom: 2021. godine izdato je 23.098 takvih dozvola (po prvi put državljanima Vijetnama, Bangladeša i Brazila kao posebnoj kategoriji, uz skoro

¹⁵ „U Srbiju je prošle godine došlo oko 200000 Rusa, a sa njima i brojne promene koje su mnogi već osetili u npvčaniku“, *Europnews*, 16. januar 2023, <https://www.euronews.rs/biznis/biznis-vesti/73853/u-srbiju-je-prosle-godine-doslo-oko-200000-rusa-a-sa-njima-i-brojne-promene-koje-su-mnogi-vec-ose-tili-u-novcaniku/vest> (pristupljeno 10. marta 2023).

¹⁶ „Tri puta više državljanstava Srbije u godini rata u Ukrajini“, *Radio Slobodna Evropa*, 25. januar 2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-drzavljanstvo-rusija-rusi-rat-ukrajina/32238959.html>, (pristupljeno 10. marta 2023).

¹⁷ *Ibid.*

trostruko povećanje broja državljana Kube i Filipina), 2020. godine 12.931, 2019. godine 9793, dok je 2018. godine izdato 8689 dozvola ovim licima.¹⁸ Povećanje broja stranih državljana na privremenom radu u Srbiji prisutan je u različitim sektorima, od državnih infrastrukturnih projekata do ugostiteljstva, i predstavlja značajan rizik kada je u pitanju trgovina ljudima u cilju radne eksploatacije, ali i poštovanja radnih prava i međunarodnih radnopravnih standarda. U kontekstu borbe protiv trgovine ljudima, Republika Srbija nije u potpunosti razvila efikasan odgovor na trgovinu ljudima u cilju radne eksploatacije naših državljana u stranim zemljama, niti je u potpunosti odgovorila na novi trend gde se pojavljuje kao potencijalna zemlja radne eksploatacije stranaca. O tome svedoče i reakcije različitih međunarodnih instanci kada je reč o odgovoru naše države na poznati slučaj potencijalne eksploatacije vijetnamskih radnika.

Tokom poslednje decenije, u Srbiji je prisutna i značajna emigracija stanovništva u druge zemlje, ali ne postoje pouzdani i tačni podaci o tome. U Strategiji ekonomskih migracija Republike Srbije 2021-2027¹⁹ navode se različiti podaci i procene. Na primer, Organizacija za evropsku saradnju i razvoj (OECD) procenjuje da se od 2000. godine iz Srbije samo u zemlja članice OECD iselilo skoro 600.000 ljudi, te da je Srbija na 31. mestu po brojnosti migracije. Prema izveštaju Svetske banke iz 2019. godine, iz Srbije je u poslednje dve decenije otišlo 14% stanovništva. Podaci Eurostata pokazuju da je krajem 2018. godine 491.199 osoba iz Srbije imalo dozvolu boravka u EU, a da je preko 50.000 osoba takvu dozvolu po prvi put dobilo 2018, što je za oko jednu petinu više u odnosu na godinu dana ranije. Takođe, mnoga istraživanja navode visok procenat stanovništva koji planira da migrira u inostranstvo, pre svega zbog posla.

Osim podataka o državljanima Srbije na regularnom i trajnom radu u inostranstvu, treba imati u vidu da veliki broj naših građana odlazi u inostranstvo, posebno u zemlje EU, da radi iregularno, sezonski, na osnovu mogućnosti boravka od tri meseca na teritoriji EU. U svetlu novog Sistema ulaza i izlaza u EU (EES - *Entry/Exit System*) koji se najavljuje kao deo Evropskog sistema putnih informacija i autorizacije (ETIAS – *European Travel Information and Authorisation System*) od maja 2023. godine, a koji će precizno pratiti dužinu boravka stranih državljana na teritoriji EU, za razliku od dosadašnjeg nejedinstvenog tumačenja, potrebno je u narednom periodu obratiti pažnju na uticaj ovog sistema na bezbednost radnih migracija iz Srbije, tj. na moguće uključivanje kriminala kao facilitatora nelegalnog ulaska.

¹⁸Migracioni profil Republike Srbije za 2021, 2020, 2019. i 2018. godinu.

¹⁹Službeni glasnik RS, br. 21/2020.

5. ANALIZA I NALAZI EVALUACIJE STRATEGIJE PREVENCIJE I SUZBIJANJA TRGOVINE LJUDIMA, POSEBNO ŽENAMA I DECOM I ZAŠTITE ŽRTAVA 2017-2022.

5.1. Relevantnost Strategije

Pitanje 1. U kojoj meri se Strategija uklapa sa drugim nacionalnim strateškim okvirima i međunarodnim obavezama Srbije u oblasti suzbijanja trgovine ljudima?

Strategija počiva na nizu međunarodnih dokumenata koji uređuju zaštitu ljudskih prava u opštem ili posebnom smislu, a kojih je Republika Srbija potpisnica. Neki od njih navedeni su u tekstu Strategije. U tom smislu, Strategija je sadržinski i formalno usklađena sa međunarodnim obavezama Republike Srbije u oblasti suzbijanja trgovine ljudima, pre svega sa dva centralna međunarodna instrumenta u ovoj oblasti, a to su Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, posebno ženama i decom koji prati Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala²⁰ i Konvencija za borbu protiv trgovine ljudima Saveta Evrope²¹. Preporuke GRETA iz prvog kruga evaluacije²² inkorporirane su u Strategiju i AP 2017-2018, a preporuke iz drugog kruga evaluacije u ostale akcione planove.²³ Takođe, Strategija prepoznaje i Konvenciju UN o pravima deteta, te je njena struktura napravljena tako da delimično odgovori na preporuku UN Komiteta za prava deteta iz 2009. godine.

Što se tiče nacionalnih strateških okvira, trgovina ljudima jedna je od oblasti koja je sastavni deo Poglavlja 24 – Pravda, sloboda, bezbednost, te Akcioni plan, tj. Revidirani akcioni plan za Poglavlje 24²⁴ sadrži aktivnosti u okviru prelaznog merila koje se bavi suzbijanjem trgovine ljudima. U okviru ovog prelaznog merila, usvajanje planskog dokumenta, njegovo sprovođenje i spoljna ocena predviđeno je kroz tri posebne aktivnosti. U kontekstu zaštite žrtava, Strategija je povezana i sa (Revidiranim) Akcionim planom za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava²⁵.

²⁰ Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 6/2001.

²¹ Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 19/2009.

²² GRETA – Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima, Izveštaj o sprovođenju Konvencije Saveta Evrope o borni protiv trgovine ljudima za Srbiju, Prvi krug evaluacije, GRETA(2014)19, usvojen 8. novembra 2013, objavljen 16. januara 2014, <https://rm.coe.int/greta-2013-19-fgr-srb-srb/16807113b6>

²³ GRETA – Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima, Izveštaj o sprovođenju Konvencije Saveta Evrope o borni protiv trgovine ljudima za Srbiju, Drugi krug evaluacije, GRETA(2017)37, usvojen 24. novembra 2017, objavljen 29. januara 2018, <https://rm.coe.int/greta-2017-37-fgr-srb-srb/16807809fe>

²⁴ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/akcioni_plan_pg_24.pdf, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/a7fbd693-caec-4f3e-b471-187a2be8bcf0/lat-Akcioni+plan+za+P24+-+revidirana+verzija+23+07+2020.pdf?MODAJPERES&CVIDng1k6t5>

²⁵ <https://mpravde.gov.rs/tekst/26534/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu.php>, <https://mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovođenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Takođe, Strategija je komplementarna i sa Nacionalnom strategijom za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2021-2025²⁶, te sa Strategijom za borbu protiv viskotehnološkog kriminala za period 2019-2023.²⁷

Pitanje 2: U kojoj meri su ciljevi Strategije relevantni za prioritete u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji i da li su dobro formulisani?

Strategija sadrži opšti cilj i pet posebnih ciljeva. Posebni ciljevi su vrlo uopšteno formulisani i obuhvataju razvoj partnerstva (Poseban cilj 1 – Sistemski ojačano partnerstvo u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou), prevenciju trgovine ljudima (Poseban cilj 2 – Unapređena prevencija i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji), krivično gonjenje trgovaca ljudima (Poseban cilj 3 – Unapređen proaktivan sistem otkrivanja slučajeva trgovine ljudima, efikasno procesuiranje fizičkih i pravnih lica i pravna zaštita žrtava trgovine ljudima) i zaštitu žrtava (Poseban cilj 4 – Unapređen sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima kroz dugoročne i održive programe socijalnog uključivanja), uz izdvojen cilj usmeren na zaštitu dece od trgovine ljudima (Poseban cilj 5 – Deca su zaštićena od trgovine ljudima i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji i njihovim posledicama, posebnim participativnim programima koji se sprovodi u njihovom najboljem interesu). U tom smislu, može se reći da je Strategija na nivou posebnih ciljeva sveobuhvatna i da odražava međunarodne standarde, konkretno tzv. 4P paradigmu (eng. *prosecution, protection, prevention + partnership*), što su ključne prioritete oblasti i u EU Strategiji za iskorenjivanje trgovine ljudima 2012-2016²⁸. Takođe, ona indirektno odgovara na pristup koji promoviše Savet Evrope, a koji obuhvata prevenciju, zaštitu prava žrtava, pristup pravnim lekovima, krivično gonjenje i kažnjavanje počinitelja, međunarodnu saradnju i partnerstvo sa civilnim društvom.²⁹

Peti poseban cilj posvećen deci odudara od formulacije ostalih ciljeva, jer osim zaštite od trgovine ljudima, uključuje i zaštitu dece od iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji. To je zato što je ovaj cilj nastao je kao delimičan odgovor na preporuku Komiteta za prava deteta Ujedinjenih nacija. Naime, u Izveštaju sa 48. sednice Komiteta, objavljenom 16. novembra 2009. godine, na kojoj je, između ostalog, razmatran i Izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Konvencije o pravima deteta, Komitet je dao preporuku Republici Srbiji da razvije sveobuhvatnu nacionalnu strategiju za prevenciju trgovine decom i seksualne eksploatacije dece.³⁰ Radna grupa koju je okupio Centar za prava deteta, a koju su činili koordinator za

²⁶<https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20ostvarivanje%20prava%20%C5%BErtava%20i%20svedoka%20krivicnih%20dela.pdf>

²⁷ Službeni glasnik RS, br. 71/18.

²⁸The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016.

²⁹ Konvencija Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 19/2009.

³⁰ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Report on the 48th session, Geneva, 19 May-6 June 2008: Committee on the Rights of the Child*, 16 November 2009, CRC/C/48/3, str. 82, tačka [72], dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4bfe1a8b2.html> [pristupljeno 21. februara 2023].

borbu protiv trgovine ljudima i načelnik Odeljenja Uprave granične policije MUP-a Srbije, koordinatorka tadašnje Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima (danas CZŽTLJ), predstavnik Odeljenja za krvne i seksualne delikte Uprave kriminalističke policije MUP-a Srbije, predstavnik Ministarstva rada i socijalne politike, kao i predstavnice specijalizovanih organizacija civilnog društva (Centar za prava deteta, ASTRA, Atina i Beosupport), izradila je 2010. godine Model nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od trgovine i iskorišćavanja dece u pornografiji i prostituciji. Međutim, odlučeno je da se ne donosi poseban dokument, već da se zaštiti dece od trgovine ljudima i, posredno, seksualne eksploatacije, posveti jedan poseban cilj Strategije.

Iako uopšteno su formulisani, posebni ciljevi odgovaraju na ključne oblasti u državnom odgovoru na problem trgovine ljudima u kojima je neophodna intervencija, te su u tom smislu relevantni.

Veliki broj sagovornika u konsultativnom procesu smatra da posebni ciljevi jesu uopšteno postavljeni, ali da to samo po sebi nije loše sve dok su dobro operacionalizovani kroz akcione planove, za šta je ocenjeno da nije bio slučaj. Jedino se peti cilj istakao kao problematičan, jer izdvajanje dece na ovaj način, umesto da se u okviru drugih tematskih ciljeva izdvoje posebne mere koje se odnose na zaštitu dece, otežava i realizaciju i praćenje i izveštavanje, o čemu će detaljnije biti reči u odeljku koji analizira kriterijum efektivnosti. Treba napomenuti i da veliki broj sagovornika ne poznaje Strategiju u celini, već partikularno, tj. delove koji su od značaja za njihov rad.

Sve mere i aktivnosti iz sva tri AP takođe su relevantne i potrebne, iako nužno ne prioritete. Mere i aktivnosti razvijani su u konsultativnom i participativnom procesu, a na izbor konkretnih mera i aktivnosti uticali su delimično prioritete, a delimično raspoloživi resursi i finansijske mogućnosti, tj. tekući i planirani donatorski projekti u ovoj oblasti. Zbog toga ponekada mere i aktivnosti u AP ne odražavaju ono što je napisano u sižeima koji prate naziv posebnog cilja.

Kako je prethodno navedeno, Strategiju su pratila tri akciona plana – prvi koji je donesen zajedno sa Strategijom, drugi za period 2019-2020. i Predlog AP za 2021-2022. Svi AP razvijeni su u participativnom procesu, od strane radnih grupa koje su osnovane ili formalizovane odlukom ministra unutrašnjih poslova. Proces izrade Strategije i prva dva AP facilitirao je Biro za strateško planiranje MUP-a Srbije, dok je za izradu Predloga AP angažovan spoljni konsultant. Inkluzivnost participativnog procesa vremenom se smanjivala, tako da su specijalizovane organizacije civilnog društva (OCD), koje su na ravnopravnoj osnovi učestvovala u izradi Strategije i prva dva AP, u izradi Predloga AP učestvovala indirektno, tj. ne kao članovi radne grupe zadužene za izradu AP, nego kao deo javnosti kojoj je data mogućnost da svoje komentare izrazi putem obrasca tokom javne rasprave. S obzirom na istoriju multisektorskog partnerstva u suzbijanju trgovine ljudima u Srbiji, značajan doprinos OCD koji se prepoznaje i u Analizi stanja u Poglavlju 4 Strategije, međunarodne standarde, obaveze koje proizilaze iz međunarodnih konvencija čija je Republika Srbija potpisnica, kao i preporuka relevantnih međunarodnih tela, preporučuje se da se ovaj iskorak iz uobičajene prakse ne ponavlja u budućnosti, a posebno imajući u opisanvidu mogućnost izuzetaka iz primene Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa.³¹

³¹ Službeni glasnik RS, br. 8/2020, 107/2021.

Iako tematski relevantna, Strategija ne sadrži logiku intervencije koja treba da dovede do uopšteno i deskriptivno izraženih željenih ciljeva.

Pitanje 3. U kojoj meri Strategija odgovara na potrebe žrtava trgovine ljudima i osobe pod rizikom da postanu žrtve trgovine ljudima, tj. da li su potrebe ciljnih grupa zadovoljene?

Strategija u svom tekstu nema eksplicitno navedenu ciljnu grupu (ciljne grupe) kao glavnu zainteresovanu stranu za koju se očekuje da će ostvariti dobrobit od postizanja ciljeva dokumenta javne politike, tj. na čije potrebe dokument teži da odgovori, ali u svom nazivu navodi žrtve trgovine ljudima, pre svega žene i decu, kao subjekte čijoj zaštiti teži.

Rodno osetljiv pristup u strateškom i akcionom planiranju

Izuzet u odredbi u kojoj se utvrđuje da „termini izraženi u ovoj strategiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koja se odnose”, te eksplicitnog ukazivanja na žene kao na žrtve prinudne prostitucije i muškarce kao na žrtve radne eksploatacije i eksplicitnog pominjanja žena u nazivu dokumenta, Strategija i AP suštinski su „rodno slepi”, budući da ni na koji način ne prepoznaju različit položaj muškarca i žena u trgovini ljudima. Pošto su AP u najvećem delu usmereni na razvijanje procedura, jačanja kapaciteta i koordinaciju aktera koji su uključeni ili treba da budu uključeni u borbu protiv trgovine ljudima, eksplicitna rodna osetljivost nije ni očekivana na nivou planiranja, ali rodno osetljivi indikatori nisu uključeni ni u malobrojne aktivnosti koje su neposredno vezane za žrtve.³²

Pitanje 4. U kojoj meri je Strategija zasnovana na kvalitetnoj analizi stanja u oblasti suzbijanja trgovine ljudima, proceni rizika i analizi šireg društvenog, ekonomskog i političkog konteksta u Srbiji?

Strategija jeste zasnovana na analizi stanja koja je prethodila formulisanju opšteg i posebnih ciljeva. Analiza stanja zasnovana je na SWOT i PESTEL analizi, analizi zainteresovanih strana, analizi problema i analizi ljudskih i materijalnih resursa, a korišćeni su i nalazi relevantnih međunarodnih tela koji u okviru svojih mandata ocenjuju stanje u oblasti suzbijanja trgovine ljudima. Što se tiče šireg konteksta, predstavljena analiza stanja ukazuje na ekonomsku krizu kao generator povećanja trgovine ljudima, korišćenje savremenih tehnologija za vrbovanje žrtava, mešovite migracione tokove čiji učesnici su u povećanom riziku od trgovine ljudima i eksploatacije. Navode se uspešne prakse izgrađene u prethodnom periodu na koje sprovođenje Strategije treba da se nadoveže i nadgradi, a najvažniji deo tiče se uočenih oblasti reagovanja koje još nisu razvijene, kao i one koje je potrebno kontinuirano i dalje unapređivati. Ove oblasti su dobro prepoznate (osim poslednje, tj. „nije dovoljno razvijena svest građana, medija i zdravstvenih radnika o problemu trgovine organima“, što jeste tačno, ali niti je prioritarno niti

³² Ivana Radović, *Rodni aspekti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji i preporuke za jačanje uključivanja rodne perspektive u sprovođenje projekta Horizontal Facility (HF26) „Sprečavanje i borba protiv trgovine ljudima u Srbiji”*, Savet Evrope, Beograd, 2020.

mного relevantno) i, u nedostatku pokazatelja na nivou opšteg i posebnih ciljeva u tekstu Strategije, koristiće se kao jedna od merila uspešnosti i efektivnosti Strategije u ovoj evaluaciji.

Zanimljivo je da problem trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije u kontekstu radnih migracija državljana Srbije nije prepoznat kao oblast u kojoj je potrebno reagovanje, iako je tokom perioda nastanka Strategije prepoznat značajan broj ovakvih slučajeva, uključujući i slučaj SerbAz iz 2009. godine, o kome se 2021. godine izjasnio i Evropski sud za ljudska prava u Strazburu.³³

Pitanje 5. Da li su ciljevi i mere definisani Strategijom i dalje relevantni za aktuelno stanje suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji?

Opšti cilj i posebni ciljevi svakako su i dalje relevantni za aktuelno stanje suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji. Oni su formulisani na uopšten i sveobuhvatan način, te bi kao takvi ostali relevantni u bilo kojoj tački u budućnosti. Što se tiče narativnih sižea koji opisuju svaki poseban cilj, i oni su u velikoj meri relevantni i danas, nakon šest godina, jer sadrže planove čija realizacija je kontinuirano neophodna, tj. koji su nezavršivi. Slično važi i za mere i aktivnosti iz AP – čak i kada je reč o elementima koji su uspešno realizovani u prethodnom periodu, kod većine njih neophodno je nastaviti rad na konsolidovanju, unapređivanju ili primeni u praksi i shodnom prilagođavanju, a posebno imajući u vidu da ne mali procenat aktivnosti nije do kraja realizovan.

Kada su u pitanju oblasti koje je potrebno razviti ili unaprediti, samo dve od 16 navedenih u Strategiji su razrešene u smislu njihove bukvalne formulacije (tj. jeste uspostavljena institucija Nacionalnog izvestioca za problem trgovine ljudima i prihvatilište za urgentno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima pri Centru za zaštitu žrtava jeste u funkciji), ali i dalje ostaju aktuelne kada je reč o razvijanju kvaliteta funkcionisanja u praksi; u deset oblasti je rađeno, ali je potrebno nastaviti i fokusirati aktivnosti, dok u četiri oblasti ništa nije urađeno.

5.2. Efektivnost Strategije

Pitanje 6. U kojoj meri su ostvareni planirani efekti, ishodi i rezultati? Koliko je Strategija uticala na promene u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji?

Opšti cilj

Opšti cilj Strategije definisan je na sledeći način: „Obezbeđen kontinuirani sveobuhvatan odgovor društva na trgovinu ljudima, u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji, kroz unapređen sistem prevencije, pomoći i zaštite žrtava i suzbijanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom, funkcionalnim povezivanjem i institucionalnom izgradnjom kapaciteta svih partnera.“ Fokus na funkcionalnom povezivanju i institucionalnoj izgradnji kapaciteta svih partnera, koji je izričito istaknut u tekstu Strategije, je faktor koji se mora imati u vidu prilikom ocenjivanja efektivnosti

³³ *Zoletić i ostali protiv Azerbejdžana*, Evropski sud za ljudska prava. 20116/12, Presuda, Strazbur, 7. oktobar 2021.

Strategije, a posebno zbog toga što sam tekst Strategije ne sadrži nikakve pokazatelje uticaja, dok su mere i aktivnosti sadržani u sva tri AP usmerene na razvijanje procedura, jačanje kapaciteta, izgradnju institucija i koordinaciju aktera koji su uključeni ili treba da budu uključeni u borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji. U tom smislu, pokazatelji na nivou opšteg cilja, koji su naknadno dati u AP 2019-2020 i Predlogu AP 2021-2022, nisu adekvatni i ne omogućavaju pravilno ocenjivanje uspešnosti Strategije.

Pokazatelji efekta

AP 2019-2020.

Opšti cilj	Obezbeđen kontinuirani sveobuhvatan odgovor društva na trgovinu ljudima, u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji, kroz unapređen sistem prevencije, pomoći i zaštite žrtava i suzbijanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom, funkcionalnim povezivanjem i institucionalnom izgradnjom kapaciteta svih partnera	Pokazatelj efekta: ispunjeni minimalni standardi poštovanja i zaštite ljudskih prava kao odgovor na trgovinu ljudima			Ocena po pokazatelju
		Polazna vrednost 2019 Prema podacima iz Izveštaja o napretku EU, GRETA, TIP za 2018	Ciljana vrednost 2020 Prema podacima iz Izveštaja o napretku EU, GRETA, TIP za 2019	Izvor verifikacije Izveštaji o napretku EU, GRETA, TIP	GRETA izveštaj biće dostupan 2023. godine i može da posluži kao merilo. TIP Izveštaj i izveštaj o napretku EU nisu dovoljno sofisticirana merila.

Predlog AP 2021-2022

Opšti cilj: Obezbeđen kontinuirani sveobuhvatan odgovor društva na trgovinu ljudima, u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji, kroz unapređen sistem prevencije, pomoći i zaštite žrtava i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom funkcionalnim povezivanjem i institucionalnom izgradnjom kapaciteta svih partnera							
Pokazatelj (i) na nivou opšteg cilja (pokazatelj efekta)	Jedinica mere	Izvor provere	Početa vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost u 2021.	Ciljana vrednost u 2022.	Ocena po pokazateljima
Procenat sprovedenih aktivnosti Strategije u celosti	Procenat	Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana	36%	2020.	100%	36,4	36,4% sprovedeno, za 36,4% nema podataka
Procenat razvijenosti institucionalnih	Procenat	Izveštaj o rezultatima sprovođenja	40%	2020.	100%	100%	Nije jasno po kom kriterijumu je

kapaciteta za sveobuhvatan odgovor društva na trgovinu ljudima		a Akcionog plana					izračunata početna vrednost
--	--	------------------	--	--	--	--	-----------------------------

U AP 2019-2020, pokazatelj efekta je definisan kao „ispunjeni minimalni standardi poštovanja i zaštite ljudskih prava kao odgovor na trgovinu ljudima“, gde se kao polazna vrednost (2019) i ciljna vrednost (2020) uzimaju međunarodni izveštaji koji ocenjuju državne napore u borbi protiv trgovine ljudima, konkretno GRETA izveštaj, TIP izveštaj i izveštaj Evropske komisije. GRETA ima poznatu dinamiku izveštavanja koju ovaj pokazatelj ne poštuje – izveštaj nakon drugog kruga praćenja objavljen je 2017.³⁴ i njegove preporuke su u određenom stepenu inkorporirane u akcione planove, dok se izveštaj u okviru trećeg kruga praćenja očekuje tokom 2023.³⁵ (i može, uz ovu evaluaciju, da posluži kao *ex-post* analiza ostvarenosti ovog opšteg cilja i stanja u oblasti suzbijanja trgovine ljudima prilikom izrade narednog strateškog dokumenta), te stoga ne može da se uzme kao merilo, a posebno za 2020. godinu. Izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji objavljuju se jednom godišnje, ali kada je reč o trgovini ljudima dosta su šturi i ne sadrže informacije potrebne da bi se dala ocena na nivou opšteg cilja.³⁶ Izveštaj o trgovini ljudima (TIP) američkog Stejt Departmenta objavljuje se jednom godišnje i nije laskav kao merilo efekta Strategije u celini – na nivou vrednosti za 2019. i 2020. (ako bi se ovaj pokazatelj efekta bukvalno posmatrao), promene nije bilo, a na nivou celog strateškog ciklusa, Srbija je u sprovođenje Strategije ušla na Listi za posmatranje Grupe 2, sledeće četiri godine provela u Grupi 2, da bi strateški ciklus ponovo završila na Listi za posmatranje. Razlog za stavljanje Srbije na Listu za posmatranje je ocena da sistem nije adekvatno reagovao na potencijalnu trgovinu ljudima u slučaju vijetnamskih radnika, ali prilikom uzimanja ovog izveštaja kao merila uspešnosti strateškog odgovora treba imati u vidu da TIP Izveštaj sadrži preporuke koje jesu relevantne i ispravne, ali se iz godine u godinu ponavljaju gotovo istim rečima, često je to „unaprediti“, „povećati“, „poboljšati“. U tom smislu, ove preporuke jesu važne, ali nisu dovoljno sofisticirane kao merilo.³⁷

Kada je reč o Predlogu AP 2021-2022, pokazatelji na nivou opšteg cilja izraženi su procentualno, u smislu procenta ostvarenih aktivnosti Strategije u celosti i procenta razvijenosti institucionalnih kapaciteta za sveobuhvatan odgovor društva na problem trgovine ljudima. Izvor verifikacije za oba pokazatelja je Izveštaj o rezultatima sprovođenja akcionog plana. Prvi pokazatelj ne može se meriti, s obzirom na to da ovaj Predlog AP nije usvojen, te nije postojala obaveza sprovođenja (iako je Kancelarija neke aktivnosti sprovodila u granicama svojih mogućnosti), dok je drugi neizmerljiv na predviđen način: nije jasno ko je i po kojim kriterijumima ocenio početnu vrednost,

³⁴<https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/serbia>

³⁵*Ibid.*

³⁶<https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

³⁷<https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>

a (trenutno nepostojeći) nacionalni koordinator ne poseduje ni podatke ni kapacitete da takvu ocenu da kroz izveštaje o rezultatima sprovođenja AP.

Uopšteno rečeno, ostvarivanje ciljeva Strategije značilo bi da postoji efikasan i efektivan sistem otkrivanja i procesiranja trgovine ljudima, te da postoji sistem institucionalne podrške žrtvama. Na osnovu svih prikupljenih podataka, Strategija jeste pokrenula značajne procese i ostvarila značajne početne rezultate koje je neophodno pratiti, dograđivati i razvijati u budućnosti.

Akcioni planovi

O strukturi AP detaljnije je bilo reči u odeljku koji se bavi metodologijom evaluacije. U svetlu uopšteno formulisanih posebnih ciljeva i u nedostatku pokazatelja uticaja i ishoda formulisanih uz originalan tekst Strategije, aktivnosti i zadaci, tj. mere i aktivnosti iz akcionih planova moraju se detaljnije posmatrati da bi se stekla slika o tome šta su autori strateškog dokumenta tačno imali u vidu kad su ga formulisali i šta je određeno kao prioritet. U tom smislu, aktivnosti i zadaci, tj. mere i aktivnosti često su formulisani apstraktno, neprecizno ili preambiciozno, uz nejasnu vezu između cilja, mere i aktivnosti, kao i nejasna merila uspešnosti. tako da je bilo nemoguće realizovati ih na napisan način, posebno u svetlu zadatah rokova (akcioni planovi osmišljavani su za dvogodišnji vremenski period, ali su usvajani u drugoj polovini prve godine njihove realizacije) i raspoloživih resursa. Zbog toga je veliki broj aktivnosti ostao nerealizovan, bilo uopšte, bilo u zatom roku, tj. prenošen je u naredni ciklus akcionog planiranja. Zastoj prouzrokovan pandemijom Covid-19 dodatno je uticao na to da se neke aktivnosti ne realizuju u punom obimu i na planiran način.

Većina aktivnosti u sva tri AP odnosila se na razvoj raznih instrumenata i dokumenata (analize, procedure, modeli, indikatori i slično), kao i na obuke, što s jedne strane može da bude razumljivo imajući u vidu fokus Strategije, ali ovakvih aktivnosti je bilo previše, ne u odnosu na potrebe, nego u odnosu na raspoložive resurse i vremenske rokove. S druge strane, aktivnosti vezane za podršku žrtvama, upućivanje i saradnju u oblasti identifikacije, pomoći, podrške žrtvama su znatno malobrojnije, ili čak izostaju (Predlog AP).

Važna teškoća u realizaciji AP u celini tiče se činjenice da su mere i aktivnosti nejasno planirane od početka tako da se stiče utisak da se nije znalo šta se tačno planira, što je neobično za akcione planove koji pokrivaju dvogodišnji period. Dve aktivnosti to slikovito ilustruju: i za aktivnost uvođenja Sistema ranog upozoravanja i za Nacionalnu telefonsku liniju za suzbijanje trgovine ljudima u AP 2017-2018. kao nosilac aktivnosti bilo je određeno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, iako se u stvarnosti njihovom realizacijom bavio MUP.

Imenovanje nosilaca aktivnosti takođe nije doprinio jasnoći: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je navođeno, posebno u AP 2017-2018 i u Predlogu AP 2021-2022 kao nosilac aktivnosti koje stvarno sprovodi Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima; Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom navodi se kao nosilac aktivnosti koje realizuju OCD svojim

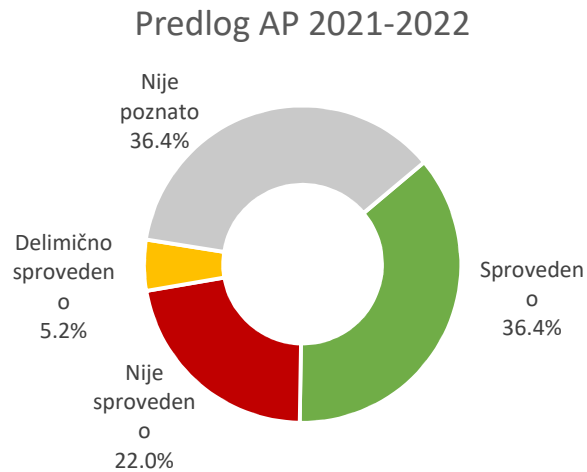
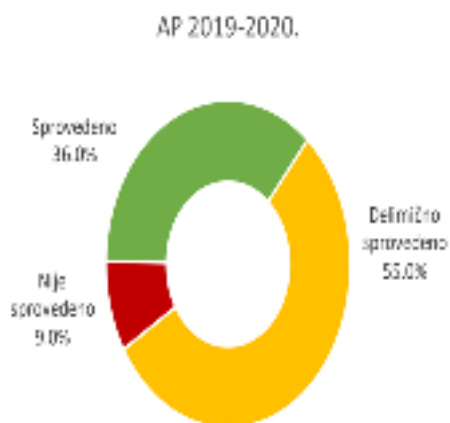
sredstvima (AP 2019-2020); Pravosudna akademija se navodi kao nosilac nekih edukativnih aktivnosti koje stvarno realizuju drugi akteri.

Indikatori uticaja, ishoda i rezultata, kao bazne i ciljane vrednosti, u nekoliko prilika formulisani su neodredivo, kontradiktorno, neostvarivo na planski način od strane odgovorne institucije, tj. nisu postavljeni na način koji obezbeđuje pravično ocenjivanje ostvarenosti, a posebno u svetlu namere koju su autori iskazali u tekstu same Strategije. Osim toga, ni izvori provere nisu uvek dokumenti koji u sebi sadrže tražen podatak. Međutim, Strategija i pristup njenom sprovođenju omogućavaju upravljanje promenama, te je poboljšanje primetno iz ciklusa u ciklus akcionog planiranja, posebno u Predlogu AP 2021-2022. Sprovođenje akcionih planova nikada nije detaljno i formalno evaluirano, osim što je neformalna interna evaluacija AP 2017-2018. izvršena na trećem sastanku PRG tokom pripreme za izradu AP 2019-2020. Tom prilikom, kao i u konsultativnom procesu tokom izrade ove evaluacije, izraženo je mišljenje da mere i aktivnosti, kao i merila koja ih prate, moraju biti jasni, kako bi nosioci aktivnosti znali šta se od njih očekuje, a da se to često gubilo intervencijama stručnjaka za strateško planiranje koji su facilitirali proces ili kroz izmene dokumenata nakon što radna grupa zadužena za izradu završi rad, tj. od strane instanci koje nisu učestvovala u strateškom i akcionom planiranju. Da bi se naredna strategija efektivnije sprovela, važno je ove procese bolje harmonizovati. Zatim, u različitim prilikama tokom perioda realizacije strateškog odgovora Republike Srbije na problem trgovine ljudima i u konsultativnom procesu radi sprovođenja ove analize, istaknuto je nedovoljno poznavanje metodologije strateškog i akcionog planiranja onih koji u njima učestvuju, te bi edukacija na tu temu, i za zaposlene u Kancelariji i za ostale učesnike u strateškom i akcionom planiranju, bila više nego dobrodošla.

Svi nabrojani nedostaci negativno utiču na stvaranje realne slike o onome šta je u okviru sprovođenja Strategije zaista realizovano, tj. onemogućavaju da se realno sagledaju značajni naponi koji su uloženi u sprovođenje Strategije na nivou Nacionalnog koordinatora, Kancelarije i PRG.

Sledeći grafikoni prikazuju status realizacije akcionih planova. AP 2017-2018 predstavljen je na nivou aktivnosti (mere u potonjim AP) i zadataka (aktivnosti u potonjim AP). AP 2019-2020 i Predlog AP 2021-2022 predstavljeni su na nivou aktivnosti. Treba imati u vidu da je status realizacije AP 2017-2018 i Predloga 2021-2022 predstavljen na osnovu desk analize, konsultativnog procesa i opservacija evaluatorke, dok je status realizacije AP 2019-2020 preuzet iz Izveštaja o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za 2019 i 2020 godinu za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i deca mi zaštite žrtava 2017-2022 (MUP).

Grafikon 2. Status realizacije akcionih planova



Poseban cilj 1 - Sistemski ojačano partnerstvo u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou

„Složenost i multidisciplinarnost pojave trgovine ljudima zahteva, pre svega, unapređenje partnerstva u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. Imajući u vidu ovu činjenicu, neophodno je u narednom periodu nastaviti sa jačanjem sistema nacionalne koordinacije i praćenja aktivnosti u odgovoru na trgovinu ljudima kroz obezbeđivanje intenzivne saradnje državnih organa i institucija sa organima lokalne samouprave, organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom, kompanijama koje promovišu društveno odgovorno poslovanje, udruženjima poslodavaca, sindikatima i medijima.“

Sistem suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji karakteriše uključenost i saradnja velikog broja aktera. U centru te saradnje su tradicionalni akteri koji su se uključili u borbu protiv trgovine ljudima početkom ovog milenijuma – državne institucije i OCD, a s godinama kroz svaki strateški dokument nastojalo se da se broj aktera poveća, što je dovelo do značajnih partnerstava, iako neke institucije i dalje ostaju na margini, ne razumevajući u potpunosti zašto i kako aktiviranje u ovoj oblasti spada u njihov mandat. Ono što je obeležilo ovaj strateški ciklus (uključujući i

nekoliko godina dok se čekalo na usvajanje Strategije) je formalizacija velikog broja partnerstava, uključujući i ona tradicionalna. Međutim, iako su veze snažne i dugotrajne, još uvek se ne može reći da je sistem efektivno povezan na horizontalnom i vertikalnom nivou. U konsultativnom procesu izneta su, između ostalog, dva razloga koja potkrepljuju ovaj nalaz: iako Strategija daje okvir za saradnju, mehanizam saradnje nije nužno funkcionalan u smislu da će se saradnja nastaviti ako u jednom sistemu dođe do neke promene; takođe, saradnja je često prinudna, u smislu da su određena ministarstva označena kao akteri/učesnici te moraju da učestvuju, iako suštinski ne razumeju potrebu za saradnjom – zbog toga se sistemi suštinski ne povezuju i ne pružaju odgovor na pitanja koja treba da rešavaju.

Ipak, veliki broj sagovornika u konsultativnom procesu navela je Poseban cilj 1 kao oblast u kojoj je ostvareno najviše rezultata. Poseban cilj 1 oslanja se na ocenu iz Analize stanja da je u sprovođenju nacionalne politike prevencije, zaštite žrtava i suzbijanja trgovine ljudima uspostavljeno je partnerstvo nadležnih državnih organa i civilnog sektora, kako na operativnom, tako i na polju kreiranja politika, tj. da je uspostavljen multidisciplinarni okvir rada zasnovan na zaštiti ljudskih prava žrtava, da je uspostavljena regionalna i međunarodna saradnja, posebno međunarodna policijska saradnja, što je sve ocenjeno kao snaga postojećeg sistema u Srbiji. Kao izazovi na koje napori u okviru Posebnog cilja 1 treba da odgovore su činjenica da sistem institucionalne i operativne koordinacije još uvek nije u potpunosti funkcionalan, da ne postoji zajednički i sveobuhvatan sistem prikupljanja i analize podataka o trgovini ljudima, da partnerstva na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou još uvek nisu formalizovana, da još uvek nije uspostavljena institucija Nacionalnog izvestioca za problem trgovine ljudima, te da je potrebno unaprediti saradnju državnih organa u okviru koncepta integrisanog upravljanja granicom i sveobuhvatnog upravljanjamigracijama, kako bi se poboljšalo prepoznavanje i identifikacija žrtava trgovine ljudima.

Pokazatelji ishoda

AP 2019-2020

Poseban cilj 1	Sistemski ojačano partnerstvo u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou	Pokazatelj ishoda Brža razmena informacija partnera na svim nivoima			Ocena po pokazatelju
		Polazna vrednost 2019 SOP iz 2009.	Ciljana vrednost 2020 Primenjuje se novi SOP	Izvor verifikacije Izveštaj o evaluaciji primene	Nije bilo izveštaja o evaluaciji primene

Predlog AP 2021-2022

Poseban cilj 1. Sistemski ojačano partnerstvo u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou

Pokazatelj(i) na nivou posebnog cilja (pokazatelj ishoda)	Jedinica mere	Izvor provere	Početna vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost 2021.	Ciljana vrednost 2022.	Ocena po pokazateljima
Unapređen normativni i institucionalni okvir u borbi protiv trgovine ljudima	DA/NE	Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana	NE	2020.	DA	DA	DA
Povećana međunarodna policijska saradnja	DA/NE	Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana	DA	2020.	DA	DA	DA
Uspostavljen nezavisni monitoring aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima	DA/NE	Prvi tematski izveštaj Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima	NE	2020.	NE	DA	Nezavisni monitoring uspostavljen, naveden izveštaj ne postoji.

Mere za operacionalizaciju ovog cilja u sva tri AP su slične. Pošto ishode nije moguće meriti prema pokazateljima na nivou posebnog cilja iz dva AP, u nastavku će biti predstavljeni najvažniji rezultati. O jačanju sistema nacionalne koordinacije i praćenja aktivnosti u odgovoru na trgovinu ljudima detaljno će biti reči u odeljku koji se bavi efikasnošću sprovođenja Strategije.

Unapređenje saradnje na lokalnom nivou

Kada je reč o unapređenju saradnje na lokalnom nivou, tu centralno mesto zauzimaju **lokalni timovi za borbu protiv trgovine ljudima** (u daljem tekstu: lokalni timovi), kojih je u vreme održavanja prvog sastanka PRG bilo 17. Lokalni timovi se već više od deset godina formiraju kroz projektne aktivnosti različitih aktera. Okupljaju predstavnike relevantnih lokalnih institucija (policija, centar za socijalni rad, lokalna samouprava, zdravstvo, prosveta, pravosuđe i sl.). Stepen aktivnosti lokalnih timova varira, kao i stepen formalizacije njihovog postojanja. Pošto često bivaju neaktivni nakon isteka donatorske podrške, a kako je reč o važnom mehanizmu saradnje na lokalnom nivou u svetlu generalne centralizovanosti sistema borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji van policijskih i pravosudnih nadležnosti, Strategija je imala za cilj da rad lokalnih timova formalizuje i konsoliduje, pre svega tako što bi im se obezbedila finansijska održivost, ali i stručna i tehnička podrška u radu. I Savet za borbu protiv trgovine ljudima (u daljem tekstu: Savet) je na svojoj sednici od 7. decembra 2017. godine usvojio zaključaj koji sadrži preporuke za unapređenje rada lokalnih timova. Praksa godišnjih sastanaka lokalnih timova delimično je održavana, iako je diskontinuitet u njihovom radu, prepoznat u ranijoj fazi sprovođenja Strategije, i dalje prisutan, a koordinacija sa nacionalnog nivoa još nije uspostavljena. Preporuka, pretočena u aktivnost u Predlogu AP 2021-2022, bila je da se lokalni timovi povežu sa Savetima za migracije koji postoje

u svakoj opštini, koji su formalizovani i imaju svoje budžete, te da se aktivnosti lokalnih timova uključe u lokalne akcijske planove (LAP) za migracije, što je svrsishodno, imajući u vidu da je tematika srodna, a da u ovim telima često sede isti ljudi. To je tokom 2022. godine realizovano u 13 lokalnih samouprava. Poželjno bi bilo naći način je da se ova praksa proširi na sve lokalne timove, kao i da postane trajna.

Značajan, a jednostavno rešiv problem, vezan za funkcionisanje lokalnih timova, je činjenica da, usled njihovog projektnog osnivanja i podrške, ne postoji jedinstvena baza podataka o tome u kojim mestima su lokalni timovi osnovani i gde su aktivni, što negativno utiče i na njihovu vidljivost, ali i na koordinaciju, planiranje i praćenje rezultata njihovog rada. Zbog toga je neophodno takvu bazu podataka napraviti i učiniti je javno dostupnom, a zatim utvrditi način komunikacije i razmene informacijama sa lokalnim timovima kako bi se sprečilo da ove korisne lokalne strukture i resursi zamru.

Unapređenje saradnje na nacionalnom nivou

Kada je reč o unapređenju saradnje na nacionalnom nivou, u ovom strateškom ciklusu zaključeni su brojni multi-sektorski memorandumi/protokoli o saradnji (npr. između MUP-a Srbije, Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u ime Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, između MUP-a Srbije i OCD ASTRA i Atina), koji su svi formalizovali saradnju koja je postojala godinama unazad. Saradnja sa akademskom zajednicom, kompanijama koje promovišu društveno odgovorno poslovanje, udruženjima poslodavaca, sindikatima i medijima nije definisana na osnovu nekog razvijenog modela, kako je u akcionim planovima ambiciozno planirano, već je realizovana *ad hoc*, te se u tom smislu ne može govoriti o strateškom odgovoru.

O učešću OCD govori se u mnogim delovima ovog izveštaja. Sumarno govoreći, saradnja sa OCD je konstantno predmet mnogobrojnih preporuka međunarodnih tela koja izveštavaju o trgovini ljudima. U Srbiji preko 20 godina rade dve OCD – ASTRA i Atina, koje su specijalizovane za pružanje pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima, a neke od njihovih aktivnosti su i licencirane (ASTRA SOS telefon za žrtve trgovine ljudima i Atining program stanovanja uz podršku). Ove dve OCD učestvovala su u izgradnji institucionalnog sistema za suzbijanje trgovine ljudima od samog početka i institucije se u velikoj meri oslanjaju na njihove resurse.

Što se tiče ovog strateškog ciklusa, OCD su aktivno bile uključene u stvaranje Strategije još od 2012. godine, te prva dva AP, dok su kod Predloga AP imale status zainteresovane javnosti koja učestvuje u javnoj raspravi kroz popunjavanje formulara sa primedbama. Iako u tekstu Strategije označene kao ravnopravne u radu PRG nisu učestvovala po automatizmu, već na osnovu konkursa za izbor OCD koje će učestvovati u sprovođenju i praćenju Strategije. OCD nisu mogle biti nosioci aktivnosti u AP, već samo partneri. Opet, zbog toga što na projektnoj osnovi realizuju mnoge aktivnosti koje su značajne za ostvarivanje strateških ciljeva i mera, neke aktivnosti – i pripadajući budžeti – OCD jesu bili uključeni u AP, ali tako da se kao njihov nosilac navodi državna institucija, npr. MUP ili Kancelarija za saradnju s civilnim društvom. S druge strane, aktivnosti koje su OCD sprovodile jesu bile uključivane u izveštaje o sprovođenju AP, bilo pojedinačno ili zbirno, kako bi se dopunili napori u ostvarivanju strateških ciljeva. Za realizaciju

svojih aktivnosti – bilo u okviru AP ili za pružanje usluga – OCD nisu dobijale sredstva iz državnih budžeta u ovom strateškom ciklusu. U preporukama svakog TIP Izveštaja od 2017. do 2022. nalazi se ažuriranje Nacionalnog mehanizma za upućivanje (NRM) uključujući i kroz formalizaciju saradnje sa OCD kako bi se osiguralo da žrtve imaju pristup svim neophodnim uslugama. Ova saradnja jeste formalizovana kroz različite protokole i memorandume (mada još uvek ne postoji memorandum o saradnji između Centra i OCD Atina), ali OCD se ne osećaju kao ravnopravni partneri u saradnji i ne smatraju da se njihovi stavovi dovoljno uvažavaju, ni kad je reč o izradi i sprovođenju Strategije, ni kada je reč o direktnom radu sa žrtvama. Ovo ima negativne posledice pre svega po zaštitu žrtava, zato što su raspoloživi resursi generalno skromni i nedovoljni, te nije razumno ne koristiti sve što postoji.

Najvažnija tačka vezano za ovu meru je usvajanje **Standardnih operativnih procedura za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima (SOP)** 2018. godine. Reč je o dokumentu koji za cilj ima definisanje uloga i odgovornosti različitih aktera u preliminarnoj identifikaciji i upućivanju žrtava trgovine ljudima, formalnoj identifikaciji, podršci i zaštiti žrtava trgovine ljudima, pomoći i podršci žrtava trgovine ljudima u krivičnom postupku i rešavanju imovinskopravnog zahteva, odnosno u parničnom postupku za naknadu štete, i dobrovoljnom povratku žrtava trgovine ljudima. Ovaj dokument nastao je u participativnom procesu u kome su učestvovali svi relevantni akteri. I ovde se u konsultativnom procesu pojavila zamerka da je puno energije uloženo u rad na ovom dokumentu, a da se konačna verzija u važnim aspektima razlikovala od onoga što je dogovoreno. Sprovođenje SOP-a nije obavezno – on je usvojen od strane PRG, a njegovo korišćenje preporučio je Savet.³⁸ Za praćenje i primenu SOP odgovorni su Kancelarija, Nacionalni koordinator i PRG.

Predviđeno je da se SOP ažurira prema potrebi, a najmanje jednom godišnje. Međutim, ovaj dokument nijednom do sada nije ažuriran. Nacionalni koordinator, kao odgovorni organ, pokrenuo je neke aktivnosti u tom pravcu krajem 2019. godine, ali došlo je do prekida usled pandemije, a rad na ažuriranju SOP nije onovljen. Osim što je ažuriranje obaveza koja proizilazi iz samog SOP-a, ono je i neophodnost, s obzirom na to da je došlo do bitnih promena u nacionalnom sistemu za upućivanje koje ovaj praktičan dokument mora da odrazi da bi imao smisla i da bi mogao da se primenjuje (npr. otvaranje i licenciranje prihvatilišta za urgentno zbrinjavanje pri Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ažuriranje i donošenje novih indikatora za identifikaciju, okončanje procesa transformacije nadležnih policijskih struktura i slično).

Svi sagovornici u konsultativnom procesu naveli su da koriste SOP u svom radu, a neki su bili dodatno iskreni i rekli da je reč o dokumentu koji je samo formalizovao dugogodišnju praksu, te ga ne konsultuju u svakodnevnom radu, iako po njemu postupaju. S obzirom na to da je neophodno ažurirati ovaj dokument i da je on od samog nastanka generisao mnogo nezadovoljstva, preporuka je da se, pre nego što se započne s ažuriranjem, izvrši temeljna analiza i evaluacija njegove primene,³⁹ poželjno po metodologiji studije slučaja, te da se prema nalazima te analize sprovedu neophodne promene, a zatim i obuke za primenu SOP gde je potrebno.

³⁸ Zaključak Saveta za borbu protiv trgovine ljudima od 25. Januara 2019.

³⁹ Evaluaciju primene SOP-a predvideo je i AP 2019-2020, ne kao aktivnost, već kao izvor verifikacije za ocenu pokazatelja uticaja za ceo poseban cilj 1.

Krajem oktobra 2021. godine, donošenjem novog Zakona o zaštitničku građana⁴⁰, Srbija je dobila institut **nacionalnog izvestioca o trgovini ljudima** (u daljem tekstu: nacionalni izvestilac). Ovim Zakonom, predviđeno je da Zaštitnik građana obavlja poslove nacionalnog izvestioca o oblasti trgovine ljudima, shodno Zakonu o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima⁴¹. Praktično, Zakon upućuje na Konvenciju, koja upućuje na nacionalno zakonodavstvo. Ipak, uvođenje Nacionalnog izvestioca u institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima je dobra vest za Srbiju.

U svojoj prvoj godini postojanja, Zaštitnik građana nije obavljao značajne aktivnosti iz svog novog delokruga, jer je zakon donesen vremenski kasno da bi finansijski resursi neophodni za funkcionisanje ovog novog instituta mogli da budu uključeni u budžet Republike Srbije. Zamenica Zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost učestvovala je u nekim aktivnostima vezanim za borbu protiv trgovine ljudima, Zaštitnik građana objavio je izveštaj o dečjim brakovima, ali osim toga, nije jasno, a svi sagovornici u konsultativnom procesu su to istakli, na koji način će se aktivnosti Nacionalnog izvestioca odvijati, ko će te poslove obavljati i kako se to uklapa u postojeću institucionalnu strukturu. Zatim, da bi ovaj institut efikasno funkcionisao, potrebni su resursi, ne samo finansijski, nego i ljudski, jer nije preporučljivo da se posao Nacionalnog izvestioca pridoda poslovima nekog od tri postojeća zamenika Zaštitnika građana koji su već dovoljno opterećeni. Predlog AP 2021-2022 predviđao je obuke, studijske posete i druge aktivnosti za jačanje kapaciteta novouspostavljenog instituta, ali iz radne verzije izveštaja o sprovođenju Predloga AP 2021-2022 ne vidi se da je to realizovano. Zbog toga je neophodno bez odlaganja razjasniti i formulisati detalje nadležnosti i funkcionisanja Nacionalnog izvestioca, te predstaviti Nacionalnog izvestioca ostalim akterima, kako bi ovaj institut bio efektivno operacionalizovan.

Unapređenje saradnje na međunarodnom nivou

Nacionalni koordinator, Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, a i drugi članovi PRG, bili su uključeni ili su učestvovali u brojnim međunarodnim forumima i događajima čiji je cilj bio povezivanje, jačanje kapaciteta i razmena praksi. U februaru 2021, Narodna skupština ratifikovala je Sporazum o saradnji u oblasti borbe protiv trgovine ljudima između Srbije i Severne Makedonije⁴² sklopljen krajem 2019. godine. U oktobru 2022, potpisan je dokument o saradnji u oblasti borbe protiv trgovine ljudima između Srbije i Ujedinjenih Arapskih Emirata, ali detalji o tom dokumentu nisu poznati.⁴³ Već neko vreme u pripremi je potpisivanje Sporazuma o saradnji u borbi protiv trgovine ljudima između vlada Srbije i Crne

⁴⁰ Službeni glasnik RS, br. 105/21.

⁴¹ Čl. 29, st. 4: „Svaka strana ugovornica treba da razmotri mogućnost imenovanja nacionalnih izvestilaca ili drugih mehanizama za nadgledanje aktivnosti državnih institucija u borbi protiv trgovine ljudima i primene zahteva koje postavlja nacionalno zakonodavstvo.”

⁴² Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Severne Makedonije o saradnji u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 3/2021.

⁴³ <https://cordmagazine.com/sr/vesti/seik-muhamed-bin-zajed-posetio-srbiju/>

Gore.⁴⁴ Bilateralni sporazumi mogu biti značajan instrument u borbi protiv trgovine ljudima, te bi stoga bilo preporučljivo fokusirati se na države u kojima su državljani Srbije žrtve eksploatacije, uključujući i države koje su najčešće migratorne destinacije naših državljana, imajući u vidu da različite vrste migracija u sebi kriju rizik od trgovine ljudima i eksploatacije. Podaci o stranim zemljama kao zemljama destinacije naših državljana šturi su u domaćim statistikama, jer ne postoji obaveza, a ni praktičan razlog, da se zemlje porekla obavestava o identifikaciji njenih državljana u stranim zemljama. Međutim, to je nešto čime bi diplomatska predstavništva Srbije mogla da se pozabave – ne u smislu registrovanja, jer bi to bilo u suprotnosti s pravima žrtava, već u statističke svrhe, kako bi se prema tim podacima targetirale države sa kojima je korisno formalizovati bilateralnu saradnju u ovoj oblasti.

**Poseban cilj 2 - Unapređena prevencija i smanjen uticaj uzroka
trgovine ljudima uskladinom dinamikom novih izazova, rizika i pretnji**

„Unapređenje prevencije i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima biće obezbeđeni stalnim sprovođenjem programa obuke za državne službenike koji mogu doći u kontakt sa žrtvama trgovine ljudima, uključujući i ranjive kategorije migranata i dece koja se kreću bez pratnje roditelja i staratelja, stalnim sprovođenjem programa osnaživanja posebno ranjivih grupa, razvijanjem sistema ranog upozoravanja (early warning system – EWS) u vezi sa rizicima koji mogu dovesti do trgovine ljudima, stalnim sprovođenjem programa ekonomskog osnaživanja, odgovornim medijskim izveštavanjem o problemu trgovine ljudima, podizanjem svesti javnosti putem podrške proizvodnji medijskih sadržaja o problemu trgovine ljudima, promocijom Nacionalne telefonske linije za prevenciju trgovine ljudima i sveobuhvatnim podizanjem svesti javnosti, državnih službenika i članova organizacija civilnog društva o uzrocima trgovine ljudima, a naročito u cilju obeshrabrivanja potražnje za svim oblicima trgovine ljudima. Unapređenje prevencije trgovine ljudima će biti obezbeđeno u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji, uključujući i sve izraženije mešovite migracione tokove koji vode preko teritorije Republike Srbije i rizike od trgovine ljudima za ranjive kategorije migranata i tražilaca azila. Pored toga, za unapređenje prevencije naročito treba imati u vidu da se aktivnosti vrbovanja za trgovinu ljudima, reklamiranje i eksploataciju sve češće vrše zloupotrebom savremenih tehnologija, mobilnim internetom i socijalnim mrežama.“

U sistemu suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji, preventivne aktivnosti pretežno se razumeju kao edukacija različitih aktera da prepoznaju moguće žrtve i izvrše adekvatno upućivanje, te kao podizanje svesti javnosti kroz medijske sadržaje, tj. kampanje. Zbog toga je ovako sveobuhvatno određenje dela Strategije koji se odnosi na prevenciju, koje spominje i osnaživanje posebno ranjivih grupa i programe ekonomskog osnaživanja, tj. smanjenje uticaja uzroka trgovine ljudima pozitivno. Međutim, akcioni planovi nisu odrazili ovaj sveobuhvatan pristup, a i tamo gde delimično jesu, to nije ostvareno na planiran način i do Predloga AP 2021-2022 potpuno se

⁴⁴<file:///C:/Users/Ivana/Downloads/predlog-osnove-za-vodenje-pregovora-i-zakljucivanje-sporazuma-između-vlade-crne-gore-i-vlade-republike-srbije-o-saradnji-u-oblasti-borbe-protiv-trgovine-ljudima-sa-nacrtom-sporazuma-bez-rasprave-zakljucici.pdf>, pristupljeno 8. marta 2023.

izgubilo. Naravno, uvek treba imati u vidu da uzroci koji dovode do ranjivosti građana na trgovinu ljudima prevazilaze mogućnosti ključnih aktera zaduženih za sprovođenje Strategije (tj. njihove nadležnosti u okviru Strategije). Novi izazovi, rizici i pretnje, koje su u vreme nastanka Strategije viđeni pre svega u smislu sve izraženijih mešovitih migracionih tokova, jesu uzimani u obzir. Iako se u Strategiji izričito ne prepoznaje sve veći rizik od radne eksploatacije i podkapacitiranost državnih institucija da na njega odgovore, AP su uključili aktivnosti edukacije zaposlenih u Inspektoratu rada, a predstavnik Inspektorata rada se naknadno uključio u rad PRG. Oblast koja je takođe navedena u ovom sižeju, a u kojoj nije bilo značajnih aktivnosti tiče se obeshrabrivanja potražnje za svim oblicima trgovine ljudima.

Na nivou izazova na kojima je potrebno dodatno raditi, u Analizi stanja u Strategiji navedeni su neravnomerna obučenost i senzibilisanost stručnjaka koji rade na prevenciji, zaštiti žrtava i suzbijanju trgovine ljudima, nepostojanje posebnih programa podrške za grupe u riziku i ranjive kategorije migranata kada je u pitanju prevencija trgovine ljudima i podrška žrtvama, nedovoljno razvijena svest građana i medija o problemu trgovine ljudima, te nedovoljna svest o problemu iskorišćavanja u prosjačenju s elementima eksploatacije i trgovine ljudima. Ako izuzmemo poslednje, operacionalizacijom kroz AP, Strategija se jeste intenzivno bavila ovim problemima.

Pokazatelji ishoda

AP 2019-2020

Poseban cilj 2	Unapređena prevencija i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji	Pokazatelj ishoda Zaposleni u državnim organima i OCD prepoznaju potencijalne žrtve trgovine ljudima u okviru svojih delatnosti, razvrstano po izvorima podataka Povećan broj samoidentifikacija potencijalnih žrtava trgovine ljudima			Oцена по показателю
		Polazna vrednost(2019) 1. 60 prijava potencijalnih žrtava iz sistema socijalne zaštite 2. 50 prijava PŽ iz policije 3. 10 prijava PŽ iz obrazovnog sistema 4. 15 prijava PŽ od strane OCD	Ciljana vrednost (2020) 1. Za 10% je povećan broj primljenih prijava institucija sistema i OCD kod kojih je došlo do formalne identifikacije žrtava trgovine ljudima 2. Uspostavljen sistem preliminarne identifikacije u	Izvor verifikacije Izveštaj Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima	

			sistemu zdravstva i inspekciji rada		
--	--	--	---	--	--

Predlog AP 2021-2022

Poseban cilj 2. Unapređena prevencija i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji							
Pokazatelj(i) na nivou posebnog cilja (pokazatelj ishoda)	Jedinica mere	Izvor provere	Početna vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost 2021.	Ciljana vrednost 2022.	Ocena po pokazateljima
Povećanje javno dostupnih informacija o trgovini ljudima	DA/NE	Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana	NE	2020.	DA	DA	n/a
Poboljšane kompetencije javnih službenika za prepoznavanje žrtava trgovine ljudima, uključujući ranjive kategorije migranata	DA/NE	Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana	DA	2020.	DA	DA	DA (uslovno)

Pokazatelji ishoda na nivou Posebnog cilja 2 u AP 2019-2020 i u Predlogu AP 2021-2022 neadekvatno su postavljeni, te stoga na osnovu njih nije moguće izmeriti ostvarenost ovog cilja. U AP 2019-2020, pokazatelji ishoda odnose se isključivo na deo Posebnog cilja 2 koji se tiče jačanja kapaciteta subjekata Strategije za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima. Druge oblasti, razrađene kroz dve mere, nisu obrađene u ovim pokazateljima: razvijanje sistema ranog upozoravanja uopšte, a podizanje svesti javnosti vrlo delimično i uslovno, kao povećanje broja samoidentifikacije žrtava.

Iako dobro zamišljeni kao pokazatelji ishoda u vezi s jačanjem kapaciteta subjekata Strategije, ovi indikatori nisu adekvatni jer, uz to što polazne i ciljane vrednosti ne odražavaju sve pokazatelje, one su i neuporedive, a polazne vrednosti su netačne. Kao polazna vrednost – koja bi metodološki trebalo da bude zatečena vrednost u vreme nastanka AP – navedeni su brojevi prijave potencijalnih žrtava trgovine ljudima iz sistema socijalne zaštite, policije, OCD i obrazovnog sistema. Detaljnim pregledom (videti tabelu u nastavku) Izveštaja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ne postoji godina u kojoj su ti brojevi prijave ostvareni. S druge strane, ovo nije ni moglo biti zatečeno stanje, jer su podaci Centra za 2019. godinu bili dostupni kada je AP 2019-2020 već bio usvojen. U tom smislu, verovatno je reč o ciljanim vrednostima za 2019. godinu, i one nisu ostvarene (ili početnim vrednostima iz 2018, koje onda nisu tačne). Zatim, dok se kao polazna vrednost za 2019. godinu uzima broj prijava iz različitih sistema, kao ciljana vrednost za 2020. uzima se povećanje od 10%, ali ne broja prijava, nego broja prijava kod kojih je došlo do

formalne identifikacije. Jasno je da su ove dve vrednosti neuporedive. Uz to, izveštaji Centra sadrže podatak o broju primljenih prijava i broju identifikacija, ali taj podatak nije razložen po sistemima, tako da se ne može videti koje (čije) prijave su dovele do formalne identifikacije.

Što se tiče Predloga AP 2021-2022, pokazatelji ishoda koje on nudi ne mogu se meriti na predložen način, a navedeni izvor provere ne sadrži tu vrstu informacija. Osim toga, prvi indikator ishoda – povećanje javno dostupnih informacija o trgovini ljudima – nejasan je i u smislu značenja i u smislu veze sa merama i aktivnostima.

Pregledom akcionih planova može se utvrditi da je fokus preventivnog rada u ovom strateškom ciklusu bio na razvoju kompetencija i kapaciteta relevantnih aktera (tj. na edukaciji) i razvijanju indikatora za preliminarnu identifikaciju i medijskim sadržajima i kampanjama, uključujući osnivanje nacionalne telefonske linije, uz (nerealizovane) mere koje se odnose na sistem ranog upozoravanja i obeshrabrivanje potražnje. O toku i ishodima ovih mera biće reč u nastavku analize.

Jačanje kapaciteta i kompetencija različitih aktera

Najveći broj aktivnosti i mera realizovanih u okviru ovog posebnog cilja tiče se edukacije, tj. jačanja kapaciteta i kompetencija zaposlenih u različitim državnim instancama i OCD koji u svom radu dolaze ili mogu doći u kontakt sa mogućim žrtvama trgovine ljudima, radi njihovog prepoznavanja, pravilnog upućivanja i daljeg postupanja. Ova oblast razrađena je kroz mere „Realizacija preventivnih programa na osnovu analize uticaja“ (AP 2017-2018), „Podizanje kapaciteta svih subjekata Strategije za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima“ (AP 2019-2020), kao i „Razvijanje kapaciteta za prepoznavanje žrtava trgovine ljudima među ranjivim kategorijama migranata“ i „Razvijanje i usavršavanje kompetencija službenika“ (Predlog AP 2021-2022).

Na početku, u AP 2017-2018, predviđeno je da se sprovede analiza uticaja (*impact* analiza) dotadašnjih edukativnih programa i istraživanje najboljih praksi, metoda i strategija, uz izradu preporuka na kojima će se temeljiti razvijanje i realizacija budućih aktivnosti. Ova početna aktivnost, vrlo važna u svetlu činjenice da su u Srbiji do tada realizovane brojne obuke u oblasti suzbijanja trgovine ljudima za zaposlene u većini institucija, nije realizovana. Osim što, usled toga što ova aktivnost/zadatak nije realizovana, nije mogao biti ostvaren ni sistemski pristup edukaciji koji je ispravno planiran, ovo takođe predstavlja dobru ilustraciju neostvarivosti planiranih aktivnosti. Naime, za ovu obimnu aktivnost navedeno je da nema troškova, tj. da će je izvršiti zaposleni u okviru redovnih aktivnosti, dok se kao rizik – doduše na nivou cele aktivnosti/mere – navodi preopterećenost zaposlenih. U budućnosti je važno dobro razumeti aktivnosti koje se planiraju, njihov obim, kompleksnost i potrebne resurse.

Zbog metodologije izrade izveštaja o sprovođenju AP, nema tačnih podataka koliko osoba je prošlo koju vrstu edukacije, kao ni kakvi su efekti. Ono što jeste poznato je da su edukacije organizovane za zaposlene u sistemu socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstvene zaštite, inspekciji rada i tržišnoj inspekciji, medijima, OCD, te u sistemu zbrinjavanja migranata iz

mešovitim migracionih tokova.⁴⁵ U konsultativnom procesu navedeno je da se dešava da na edukacije istog tipa dolaze polaznici koji su ih već pohađali. Takođe, kao izazov navedena je i velika fluktuacija zaposlenih, zbog čega se iznova moraju realizovati iste edukacije, tj. teško je pratiti nivo obučenosti u okviru pojedinačnih sistema. Bilo bi korisno osmisliti način jedinstvene evidencije o pohađanim edukativnim programima, kako bi se stekla jasna slika kome od zaposlenih je šta potrebno u ovoj oblasti, te kako bi se olakšalo planiranje i realizacija budućih aktivnosti. Primer dobre prakse postoji u Bosni i Hercegovini.

Značajan izazov u oblasti obuka tiče se činjenice da je najčešće reč o jednokratnim *ad hoc* događajima, uz nekoliko pozitivnih izuzetaka (inspekcija rada, mreža viših javnih tužilaca), gde polaznici prođu obuku i tu se sve završi. Uglavnom ne postoji ni kontinuitet obuka, ni podrška nakon završene obuke. Stoga je preporučljivo u budućnosti, prilikom planiranja obuka, planirati neku vrstu mentorske podrške, koja bi polaznicima omogućila da stečeno znanje operacionalizuju, sa dostupnom kontakt tačkom koja bi odgovarala na dodatna pitanja, izazove, dileme koji neizostavno nastaju tokom primene naučenog u praksi.

Iako su obuke najčešće *ad hoc* događaji organizovani uz podršku donatora, u ovom strateškom ciklusu učinjeni su značajni koraci u pravcu razvoja sistemskih rešenja i preporučljivo je nastaviti u tom pravcu. Nekoliko obuka na temu trgovine ljudima i zaštite žrtava ušlo je u redovne programe nadležnih institucija. Sledi nekoliko primera. Pravosudna akademija uvrstila je u program obuke namenjen sudijama i tužiocima *on line* HELP kurs o problemu trgovine ljudima Saveta Evrope, kao i kurs „Suzbijanje trgovine ljudima“ u okviru krivične materije, a u kome se razrađuju pitanja kompenzacije i nekažnjavanja žrtava trgovine ljudima.⁴⁶ U program Nacionalne akademije za javnu upravu uvrštena je trosatna obuka „Unapređenje prevencije i suzbijanja trgovine ljudima na nacionalnom nivou“⁴⁷ koja se u proseku održava dva puta godišnje. U bazi akreditovanih programa Zavoda za socijalnu zaštitu trenutno se nalazi pet programa koji su usmereni na rad sa žrtvama trgovine ljudima, kao i šest programa koji se direktno ili indirektno bave radom sa migrantskom populacijom. Za sve zaposlene u izbegličkim centrima obavezna je edukacija o trgovini ljudima. Prepoznavanje krivičnog dela trgovine ljudima uvršteno je u Program stručnog usavršavanja policijskih službenika kroz nastavni sadržaj „Pojam, prepoznavanje i delovanje policije na krivično delo Trgovine ljudima“ i kroz specijalističku obuku za graničnu policiju kroz oblast „Suzbijanje prekograničnog kriminala“ kroz temu „Krijumčarenje ljudi i trgovina ljudima“. Što se tiče zaposlenih u prosveti, prema javno dostupnim podacima, u Zavodu za unapređenje vaspitanja i obrazovanja, trenutno postoje tri obuke koje se direktno odnose na prevenciju i zaštitu od trgovine decom. Osim toga, Ministarstvo prosvete je uvrstila problem trgovine ljudima u obuke od nacionalnog značaja koje se tiču prevencije nasilja.

⁴⁵ Edukacije zaposlenih u policiji i pravosuđu su obuhvaćene delimično Posebnim ciljem 2, a delimično Posebnim ciljem 3, i zbog jedinstva tematike o njima će biti reči u analizi Posebnog cilja 3.

⁴⁶ <https://www.pars.rs/sr/strucno-usavrsavanje>

⁴⁷ <https://www.napa.gov.rs/obuke>

Realizacija mnogih ovih obuka i dalje zavise od dostupnih donatorskih sredstava i zainteresovanosti donatora. Na primer, u periodu 2021-2022. nije realizovan nijedan akreditovan program za sistem socijalne zaštite u oblasti zaštite žrtava trgovine ljudima, tj. realizovan je samo jedan program usmeren na zaštitu migranata, iako su zaposleni u sistemu socijalne zaštite učestvovali u raznim edukacijama.

U budućnosti treba pratiti realizaciju programa koji su uvršteni u državne sisteme stručnog usavršavanja, raditi u pravcu veće održivosti i realizacije programa na osnovu potreba i prioriteta više nego na osnovu raspoloživih resursa, te osmisliti način za efikasno praćenje efekata obuka. Za sada, jedini raspoloživi način za merenje efekata obuka je preko podataka o broju prijava podnesenih Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima iz različitih sistema. Međutim, ovi podaci ne beleže nikakve dugoročnije promene prema godinama, tj. putanja broja prijava nije stabilno uzlazna, nego varira, pri čemu je najveći broj prijava primljen u drugoj godini strateškog ciklusa. Takođe, ovi podaci su nepouzdana, zato što iz dostupnih izveštaja ne može da se vidi odnos podnesenih i odbačenih prijava, tj. ne može da se oceni kvalitet podnesenih prijava, što bi bio značajniji pokazatelj od samog broja.

Tabela 5. Prijave mogućih žrtava Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima prema podnosiocu

Izvor prijave	2017	2018	2019	2020	2021	2022	total
MUP	38	71	55	59	59	40	322
Sistem socijalne zaštite	57	45	40	43	22	28	235
Domaće NVO	15	24	20	15	12	32	118
Sistem obrazovanja		2	3	1	1	10	17
UN agencije/strane NVO	4						4
Međunarodne organizacije		4	4	3	2	1	14
Strane institucije	11						11
CZTLJ po službenoj dužnosti	2	2			6	11	21
Srodnik/porodica	5		3		5	4	17
Lično	6		4	4	5	2	21
Ministarstva	4						4
Konzularno predstavništvo		1					1
Inspektorat za rad		2	1			2	5
Fizičko lice		5	1	1	8	2	17
Pravosuđe		18	1	2	7	3	31
KIRS		16	3				19
Zaštitnik građana						2	2
Pokrajinski zaštitnik građana						1	1
Drugo				2			2
TOTAL	142	190	135	130	127	138	862

Izvor: Statistički izveštaji Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima 2017-2022.

Podizanje svesti javnosti

Podizanje svesti javnosti o problemu trgovine ljudima skoro isključivo se posmatra kroz medijske kampanje i medijske sadržaje. Ministarstvo kulture i informisanja raspisalo je tokom strateškog ciklusa nekoliko javnih konkursa za medije za medijske sadržaje na temu trgovine ljudima. Zbog (su)finansiranja ovih projekata, Ministarstvo kulture i informisanja je za realizaciju Strategije izdvajalo najveći iznos budžetskih sredstava. Prema rečima predstavnika Ministarstva na sastancima PRG, na ove konkurse javljao se mali broj medija, ali oni jesu realizovani. Zanimljivo je da je AP 2017-2018 predviđao aktivnost evaluacije uticaja podržanih medijskih projekata, koju opet treba da sprovedu zaposleni u okviru svog redovnog posla. Ako se ostavi po strani pitanje razumnosti i metoda evaluacije uticaja nekoliko malih medijskih projekata čija je ciljna grupa javnost kao jedna zaista široka kategorija, stoji činjenica da bi bilo korisno sprovesti evaluaciju uticaja medijskih sadržaja i medijskih kampanja u celini na svest javnosti o ovom problemu. Ako bi se uspeh posredno ocenjivao kroz samoidentifikaciju žrtava koja je bila predviđena kao pokazatelj na nivou ishoda u AP 2019-2020, tokom strateškog ciklusa nisu zabeležene značajne promene ni u broju prijava koje su Centru podnele žrtve lično, kao ni u broju prijava koje su došle od porodice/srodnika ili „fizičkih lica“ (videti Tabelu 5).

Sistem ranog upozoravanja na rizike od trgovine ljudima

Uvođenje sistema ranog upozoravanja na rizike od trgovine ljudima, posebno ženama i decom, mera je koja se nalazila u AP 2017-2018 i AP 2019-2020. Ova mera nije realizovana. U akcionim planovima našla se kao aktivnost planirana u okviru *twinning* projekta IPA 2014 „Podrška jačanju borbe protiv trgovine ljudima“ realizovanog u okviru MUP-a Srbije. Sistem ranog upozoravanja predstavljen je članovima PRG na desetom sastanku, kojom prilikom su predstavljeni različiti modeli ovog sistema, ali osim nekoliko projektnih radionica, sam sistem nikada nije uveden jer je utvrđeno da je u postojećem institucionalnom sistemu Republike Srbije to nemoguće. Ova mera je dobar primer i za pozitivnu i za negativnu praksu uočenu prilikom razvijanja Strategije i AP: negativno je što se u strateški dokument unose strateške mere i aktivnosti ne na osnovu prioriteta, nego na osnovu planiranih ili tekućih projekata bez analize izvodljivosti, a pozitivna je fleksibilnost akcionog planiranja, gde se mere/aktivnosti koji se ne mogu realizovati napuštaju. Informacija o razlogu za napuštanje uvođenja sistema ranog upozoravanja u ovom trenutku dobijena je u konsultativnom procesu. Bilo bi dobro da se ovakve informacije nalaze u izveštajima o sprovođenju akcionih planova, da se ne bi stekao utisak da je reč o izbacivanju ili izostavljanju mera arbitrarno ili iz nemara.

Nacionalne telefonske linije za prevenciju trgovine ljudima

Uspostavljanje Nacionalne telefonske linije za prevenciju trgovine ljudima predviđeno je kao zadatak u okviru aktivnosti (mere) „Realizacija preventivnih programa na osnovu analize uticaja“ Posebnog cilja 2 u AP 2017-2018, a nosilac zadatka je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. U AP 2019-2020 nema aktivnosti vezanih za uspostavljanje Nacionalne

telefonske linije, dok u Predlogu AP 2021-2022 ova aktivnost prelazi u Poseban cilj 3, mera „Unapređenje kompetencija policijskih službenika, javnih tužilaca i sudija“, a nosilac je MUP. Na osnovu Izveštaja o realizaciji AP, kao i iz konsultativnog procesa, može se zaključiti da je reč o besplatnoj telefonskoj liniji putem koje se može prijaviti sumnja na trgovinu ljudima. U oktobru 2021. obučeni su policijski službenici koji će raditi na ovoj liniji i izrađena je kontrolna lista. Svrha ove linije nije sasvim jasna, posebno imajući u vidu da ASTRA, OCD koja je član PRG, godinama vodi SOS telefon specijalizovan za problem trgovine ljudima, a koji je kao usluga akreditovan od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Podaci o broju i vrsti primljenih poziva putem Nacionalne SOS linije za prevenciju trgovine ljudima nisu dostupni, a uticaj ovog novog instrumenta za preliminarnu identifikaciju žrtava nije vidljiv ni u podacima MUP-a Srbije ni u podacima Centra (na primer, Centar je od MUP-a dobio 59 prijava sumnje na trgovinu ljudima 2021. godine, a 40 godinu dana kasnije; MUP je 2021. godine podneo 23 krivične prijave za krivično delo trgovine ljudima, a 2022. 18). U narednom periodu trebalo bi pratiti rad i svrsishodnost ovog instrumenta, a podatke o broju i vrsti poziva uvrstiti u redovne godišnje izveštaje MUP-a Srbije o suzbijanju trgovine ljudima, koji svojim kvalitetom i sadržinom predstavljaju zaista svetlu tačku u inače problematičnoj oblasti zvaničnih podataka o ovom krivičnom delu.

Na kraju, u sižeu koji prati Poseban cilj 2, navedeno je da se vrbovanje za trgovinu ljudima i eksploatacija sve češće vrše zloupotrebom savremenih tehnologija. Međutim, mere i aktivnosti Posebnog cilja 2 nisu se bavile ovim aspektom trgovine ljudima, osim što AP 2019-2020 upućuje na Strategiju za borbu protiv visokotehnološkog kriminala 2019-2023. O ovom aspektu strateškog odgovora Republike Srbije na problem trgovine ljudima više reči biće u analizi Posebnog cilja 5.

Poseban cilj 3 - Unapređen proaktivan sistem otkrivanja slučajeva trgovine ljudima, efikasno procesuiranje fizičkih i pravnih lica i pravna zaštita žrtava trgovine ljudima

„Otkrivanje slučajeva trgovine ljudima biće unapređeno specijalizovanjem jedinica za borbu protiv trgovine ljudima u okviru kriminalističke policije, blagovremenim prikupljanjem, analizom, prosleđivanjem i razmenom informacija, primenom posebnih dokaznih radnji i jačanjem saradnje i timskim radom policije, tužilaštva i drugih državnih organa radi efikasnog otkrivanja i procesuiranja slučajeva trgovine ljudima u sudskom postupku. U sudskom postupku biće obezbeđena sveobuhvatna i efikasna zaštita žrtava trgovine ljudima, kroz unapređene programe zaštite svedoka, pravne zaštite žrtava trgovine ljudima, bezbednosti žrtava, sprečavanjem sekundarne viktimizacije i efikasnim mehanizmom za obeštećenje žrtava trgovine ljudima.“

Poseban cilj 3 usmeren je na krivično gonjenje počinitelja i zaštitu žrtava trgovine ljudima tokom krivičnog gonjenja počinitelja („pravna zaštita žrtava“). Najvažniji događaj u okviru Posebnog cilja 3, koji se spominje u prvom redu sižea, je specijalizacija jedinica za borbu protiv trgovine ljudima u okviru kriminalističke policije, iako se u akcionim planovima ne spominje ni na nivou mere ni na

nivou aktivnosti, kao ni u smislu upućivanja na aktivnost 6.2.8.10 u Akcionom planu za Poglavlje 24. Reč je o odgovoru na izazov naveden u Analizi stanja da poslovi suzbijanja trgovine ljudima u policiji nisu jedinstveni i specijalizovani, jer više jedinica ima nadležnost u postupanju. Kao oblasti na koje je potrebno usmeriti napore u Analizi stanja navodi se i da je potrebno unaprediti saradnju državnih organa u okviru koncepta integrisanog upravljanja granicom i sistema sveobuhvatnog upravljanja migracijama, naročito kako bi se poboljšalo prepoznavanje i identifikacija žrtava trgovine ljudima među kategorijama ranjivih migranata i tražilaca azila – podaci o ovoj oblasti nisu dostupni, a nisu primećene značajne promene kada je reč o identifikaciji žrtava u migrantskoj populaciji. Navodi se takođe da je proces obeštećenja žrtava trgovine ljudima u okviru parničnog postupka neefikasan i ne omogućava odgovarajuće obeštećenje žrtava trgovine ljudima, u vezi sa čim su određene aktivnosti planirane i realizovane, ali efekti za sada izostaju. Sve u svemu, u okviru Posebnog cilja 3, realizovane su važne aktivnosti i mere, ali ishodi i efekti još uvek se ne odražavaju na broj krivičnih prijava, osuđujućih presuda, trajanje postupka, smanjenje sekundarne viktimizacije žrtava ili efektivnu, efikasnu naknadu štete. Na to ukazuju i dostupni statistički podaci i sagovornici u konsultativnom procesu. Takođe, kod ovog Posebnog cilja najbolje se vidi koliko se prilikom akcionog planiranja nije vodilo računa o kompleksnosti sistemskih promena koje se očekuju, te su akcioni planovi preopterećivani aktivnostima, koje jesu važne, ali su u odnosu, na primer, na reformu policijskog pristupa suzbijanju trgovine ljudima nižeg prioriteta, uključujući i aktivnosti koje su formulisane kao „razmotriti“ kada je reč o zakonskim izmenama.

Pokazatelji ishoda

AP 2019-2020

Poseban cilj 3	Unapređen prokativni sistem otkrivanja slučajeva trgovine ljudima, efikasno procesuiranje fizičkih i pravnih lica i pravna zaštita žrtava trgovine ljudima	Pokazatelj ishoda Delotvorno sprovedene istrage, efikasno krivično gonjenje i adekvatno kažnjavanje fizičkih i pravnih lica, unapređen sistem zaštite žrtava trgovine ljudima u skladu sa međunarodnim standardima			Ocena po pokazatelju
		Polazna vrednost(2019) Podaci iz godišnjeg izveštaja RJT za 2017. godinu o broju podnetih krivičnih prijava, broju optuženih i osuđenih lica, kao i podaci RJT o broju oštećenih	Ciljana vrednost (2020) 20% više podnetih krivičnih prijava, optuženih i osuđenih fizičkih i pravnih lica i 60% žrtava kojima je dodeljen	Izvor verifikacije Godišnji izveštaj RJT	Broj optuženih lica generalno raste, dok broj osuđenih lica stabilno varira. Godišnji izveštaj RJT ne sadrži informacije o dodeljenom

		kojima je dodeljen status posebno osetljivog svedoka	status posebno osetljivog svedoka		statusu posebno osetljivog svedoka; prema sekundarnim izvorima 2019. dodeljeno je 19 statusa, 2020. 20. Kažnjavanja pravnih lica nije bilo.
--	--	--	-----------------------------------	--	---

Predlog AP 2021-2022

Poseban cilj 3. Unapređen proaktivni sistem otkrivanja slučajeva trgovine ljudima, efikasno procesuiranje fizičkih i pravnih lica i pravna zaštita žrtava trgovine ljudima							
Pokazatelj(i) na nivou posebnog cilja (pokazatelj ishoda)	Jedinica mere	Izvor provere	Početna vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost 2021.	Ciljana vrednost 2022.	Ocena po pokazateljima
Povećanje broja određenog statusa posebno osetljivog svedoka za žrtve trgovine ljudima	broj	Izveštaj RJT	11	2020.	12	13	Izveštaj RJT ne sadrži tu vrstu podataka. Prema podacima koje je RJT dalo Kancelariji, 2021. godine 23 osoba dobilo je status posebno osetljivog svedoka.
Povećanje broja žrtava trgovine ljudima kojima je dodeljena naknada štete	broj	Izveštaj VKS	1	2020.	1	2	Prema raspoloživim podacima nijedna žrtva nije dobila naknadu štete 2021-2022.
Povećanje broja podnetih krivičnih prijava za krivično delo Trgovina ljudima kao rezultat proaktivnih istraga	broj	Izveštaj MUP	6	2020.	7	8	Redovan izveštaj MUP-a o krivičnim prijavama za krivično delo Trgovine ljudima ne sadrži tu vrstu podataka. Broj

								KP u celini je 2022. smanjen u odnosu na 2020.
--	--	--	--	--	--	--	--	--

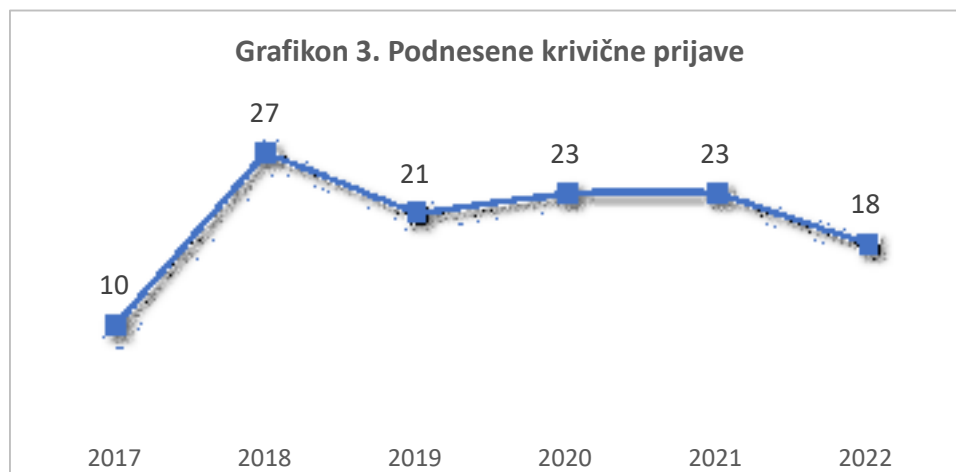
Pokazatelj ishoda u AP 2019-2020 suštinski je apstraktno formulisan, a navedene polazne i ciljane vrednosti ne odražavaju pokazatelj u celini. Kada se pogledaju same osnovne i ciljane vrednosti, one jesu dobro postavljene za ono na šta se odnose, ali izvor provere ne sadrži sve tražene podatke, a ne postoji napomena (aktivnost) koja bi ukazala na potrebu da se ti podaci u izvor provere uvrste (podaci o radu pravosuđa biće predstavljeni detaljnije u analizi). Slična je situacija i kod pokazatelja ishoda u Predlogu AP 2021-2022: pokazatelji jesu korektno postavljeni jer teže da prikažu na koji način se aktivnosti reflektuju u praksi, međutim, kod prvog i trećeg pokazatelja navedeni izvor provere ne sadrži traženu vrstu informacija, dok kod drugog ishod nije ostvaren (uz ograničenje da podaci za 2022. godinu još nisu dostupni, ali nijedan sagovornik u konsultativnom procesu nije naveo da je neka žrtva tokom 2022. godine dobila naknadu štete).

Unapređenje postupanja policije, javnog tužilaštva i suda

U januaru 2019. godine, na snagu je stupio Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u MUP, kojim je završen prelazak nadležnosti za postupanje u slučajevima trgovine ljudima iz Uprave granične policije (UGP) u Upravu kriminalističke policije. Do ove promene došlo je usled promene u obrascima trgovine ljudima u Srbiji u odnosu na vreme kada je nadležnost ustanovljena. Naime, UGP kroz svoju liniju rada više nije mogla najadekvatnije odgovoriti na visoku zastupljenost nacionalne (interne) trgovine ljudima, kao i na sve oblike trgovine ljudima koji se beleže u našoj zemlji, a koje kriminalistička policija više ima prilike da detektuje prilikom obavljanja svojih poslova u odnosu na graničnu policiju. Osim toga, pri SBPOK-u formirano je Odeljenje za suzbijanje trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi. Policijski službenici za rad u policijskim upravama delimično su preuzeti iz UGP gde su obavljali iste poslove, a delimično su novoobučeni. U narednom strateškom ciklusu bilo bi poželjno pratiti efekte ovakve organizacije i sprovesti neophodna prilagođavanja. Ono što se moglo čuti u konsultativnom procesu je da je problem na nivou policijskih uprava to što zaduženi policijski službenici postupanje u krivičnom delu trgovine ljudima imaju ne kao jedini, nego kao jedan od poslova. Sa stanovišta policijske efikasnosti i resursa, to jeste razumljivo; međutim, posebno kada je reč o proaktivnim istragama, izražena je sumnja da krivično delo trgovine ljudima nema visok prioritet i da se dragoceni obučeni i iskusni resursi primarnije koriste za druga krivična dela. Posebno se skreće pažnja na skrajnutost suzbijanja trgovine ljudima u odnosu na suzbijanje krijumčarenja ljudi koje ima prioritet, naročito u SBPOK-u. Podaci o policijskom radu na suzbijanju krijumčarenja ljudi nisu bili dostupni za vreme izrade ovog izveštaja, ali poređenje će biti napravljeno u nastavku teksta na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku (RZS).

Ono što je takođe proizašlo iz konsultativnog procesa, mada pouzdana triangulacija nije bila moguća, je da u sedištu UKP ne postoji instanca koja linijski prati postupanje po krivičnom delu

trgovine ljudima, kao što je to bio slučaj dok je nadležnost bila u UGP, iako bi SBPOK mogao da bude jedan takav centar, a na početku reformskog procesa sticao se utisak da će tako biti. Takođe, bilo bi korisno da Kancelarija za koordinaciju borbe protiv trgovine ljudima bude više uključena, ne u smislu operativnih ovlašćenja, nego podataka o tekućim istragama, jer je u njoj nadležnostii koordinacija rada organizacionih jedinica Direkcije policije s državnim organima, OCD, partnerima i međunarodnim organizacijama, od kojih je nekima u mandatu direktan rad sa žrtvama trgovine ljudima. Kao veliki nedostatak reforme policije, a posebno u svetlu dobrih rezultata ostvarenih u okviru Posebnog cilja 1, te tradicionalno dobrog partnerstva i multisektorske saradnje u ovoj oblasti, ističe se činjenica da OCD koje su licencirane za pružanje direktne pomoći žrtvama trgovine ljudima ni četiri godine kasnije nisu dobile spisak, tj. kontakt listu policijskih službenika specijalizovanih za suzbijanje trgovine ljudima pri PU. Konačno, iako je broj podnesenih krivičnih prijava nizak, prenos nadležnosti – a i edukativni proces koji je bio dosta pogođen pandemijom, kao i sama pandemija – nisu izazvali ozbiljne oscilacije u broju podnesenih krivičnih prijava.



Izvor: *Statistički izveštaj o trgovini ljudima, MUP Srbije*

U novembru 2021. godine, Ministar unutrašnjih poslova doneo je **Uputstvo o načinu postupanja zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u slučajevima trgovine ljudima**, koje sadrži i specijalizovane indikatore za preliminarnu identifikaciju žrtava od strane pripadnika policije, kao i informacije o pravima žrtava i dostupnim vidovima podrške na više jezika. Od značaja je i Obavezna instrukcija za postupanje prema oštećenima prilikom informisanja i procene rizika ranjivosti i potreba za merama zaštite i podrške, koju je Ministar unutrašnjih poslova doneo u februaru 2022. godine. Preporuka je da se, prilikom evaluacije efekata reforme policije u oblasti operativnog suzbijanja trgovine ljudima, izvrši i ocena primene ove dve instrukcije.

U Strategiji i AP značajan fokus stavljen je na unapređenje proaktivnih istraga kod krivičnog dela trgovine ljudima. Radi toga, na početku ovog strateškog ciklusa ministar unutrašnjih poslova formirao je Međuresornu radnu grupu za prilagođavanje postojećih mehanizama saradnje nadležnih organa i uspostavljanje novih u skladu sa proaktivnim pristupom, koja je izradila Funkcionalnu analizu postojećih mehanizama saradnje u otkrivanju slučajeva trgovine ljudima

(spomenutu u analizi Posebnog cilja 1). Nova Međuresorna radna grupa, formirana u junu 2021. godine, utvrdila je model za praćenje sprovođenja preporuka u skladu sa Funkcionalnom analizom. Sama Funkcionalna analiza i prateće preporuke nisu javno dostupni dokumenti, nema javno dostupnih izveštaja o realizaciji i efektima realizacije preporuka, a u konsultativnom procesu se od učesnika Međuresorne radne grupe moglo čuti da su ove preporuke u velikoj meri realizovane.

Kada je reč o radu sudova i tužilaštava na procesuiranju krivičnog dela trgovine ljudima, prvo treba napomenuti da je do ovih podataka teško doći. Godišnji izveštaji Republičkog javnog tužilaštva⁴⁸ su vredna, ali kompleksna publikacija koja onemogućava pretragu. Bilo bi preporučljivo podatke za krivično delo trgovine ljudima izdvojiti slično kao što je urađeno sa krivičnim delom nasilje u porodici, te uključiti i podatke od značaja za pravnu zaštitu žrtava. Pohvalno je što i godišnji izveštaj Vrhovnog kasacionog suda od 2021. godine⁴⁹ sadrži poseban odeljak posvećen krivičnom delu trgovine ljudima, ali tu se mogu saznati samo statistički podaci o primljenim novim predmetima, nerešenim starim predmetima, te broju rešenih i nerešenih predmeta, što ne govori ništa o elementima postupka važnim za praćenje procesuiranja ovog krivičnog dela i zaštite žrtava.

Tabela 6: Krivične prijave – ukupno i novoprimitljene, i osuđujuće presude za krivično delo trgovine ljudima, po broju lica i po godini										
	2017 ukupno	2017 novo	2018 ukupno	2018 novo	2019 ukupno	2019 novo	2020 ukupno	2020 novo	2021 ukupno	2021 novo
Krivična prijava	20	18	54	32	56	23	77	57	64	40
TOK	0		0		0		0		0	
Osuđujuća presuda	14		17		11		18		16	

Izvor: Godišnji izveštaji Republičkog javnog tužilaštva

Tabela 6. pokazuje porast broja lica protiv kojih su podignute krivične prijave, ali je broj osuđenih lica ostao na približno istom nivou. Nije bilo moguće utvrditi razloge za ovu razliku, tj. da li je reč o nekvalitetnim prijavama koje su odbačene ili o sporosti u postupanju. Zanimljivo je da Tužilaštvo za organizovani kriminal (TOK) nije imalo nijedan predmet po krivičnom delu trgovine ljudima u ovom strateškom ciklusu, iako je SBPOK takve krivične prijave podnosio (2017-4, 2018-6, 2019-3, 2020-3, 2021-3, 2022-2, tj. ukupno 21 tokom perioda sprovođenja Strategije)⁵⁰. Istovremeno, tokom ovog perioda pred Posebnim odeljenjem za organizovani kriminal, 201 lice osuđeno je za krivično delo krijumčarenje ljudi. Na nivou svih tužilaštva i sudova, a prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, razlika u procesuiranju ova dva krivična dela može se ilustrovati na sledeći način:

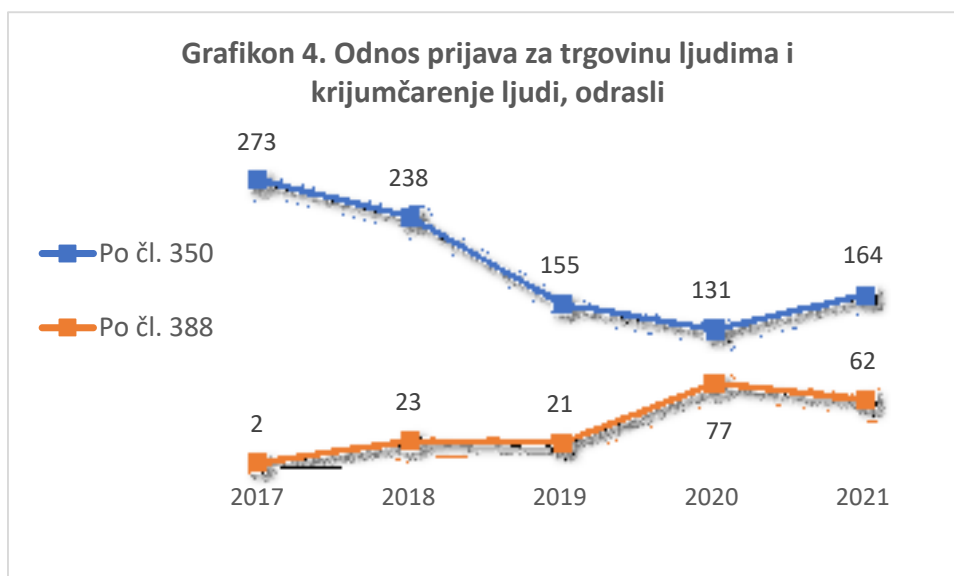
⁴⁸ <http://www.rjt.gov.rs/sr/informacije-o-radu>

⁴⁹ Publikacija Godišnji izveštaj o radu sudova u 2021. godini, Vrhovni kasacioni sud, Beograd, 2022, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>

⁵⁰ Izveštaji MUP-a Srbije

Tabela 7. Prijave i osude po čl. 350 i 388, odrasli, po broju lica				
	Krijumčarenje ljudi		Trgovina ljudima	
	prijave	osude	prijave	osude
2017	273	353	2	9
2018	238	295	23	16
2019	155	158	21	11
2020	131	139	77	7
2021	164	124	62	10
ukupno	961	1069	185	53

Izvor: Republički zavod za statistiku



Izvor: Republički zavod za statistiku

Predstavljeni statistički podaci idu u prilog zapažanju sagovornika u konsultativnom procesu da se krijumčarenju ljudi daje prednost u odnosu na trgovinu ljudima kada je reč o krivičnom gonjenju, kao i da se trgovina ljudima na nivou pravosuđa ne tretira i ne istražuje kao oblik organizovanog kriminala.

Pravna zaštita žrtava

Zvanični izveštaji ne sadrže podatke o pravnoj zaštiti žrtava trgovine ljudima. Na osnovu godišnjih izveštaja o položaju žrtava trgovine ljudima u sudskom postupku koje izrađuje OCD ASTRA, a koji predstavljaju jedini, pre svega kvalitativan izvor podataka o ovom aspektu Posebnog cilja 3, čini se da se situacija nije mnogo promenila. Za ilustraciju, poslužićemo se nalazima publikacije „Položaj i prava žrtava u sudskom postupku: Analiza sudske prakse i uočeni trendovi u njenom

spvođenju 2018-2021⁵¹. Treba imati u vidu da se u ovom izveštaju ne obrađuje samo krivično delo trgovine ljudima, već i posredovanje u vršenju prostitucije. Međutim, to je od značaja samo za konkretne brojeve, ali ne i za opštu sliku, posebno imajući u vidu da se krivično delo ponekad od samog početka kvalifikuje kao posredovanje u vršenju prostitucije, a neretko dolazi do promene kvalifikacije tokom postupka, posebno kod sporazuma o priznanju krivice, na šta su ukazali neki sagovornici u konsultativnom procesu. Ova analiza ukazuje na porast udela dosuđenih kazni na nivou zakonskog minimuma (od 50% 2018. do 89% u 2021); porast presuda donetih prihvatanjem sporazuma o priznanju krivičnog dela (od 40% u 2018. do čak 75% u 2021), što možda jeste opravdano sa stanovišta veće efikasnosti postupka, ali dovodi u pitanje ostvarivanje prava žrtava i poštovanje međunarodnih standarda u ovoj oblasti; porast udela krivičnog dela posredovanje u vršenju prostitucije uz smanjenje krivičnog dela trgovine ljudima – treba primetiti da iako TOK u ovom strateškom ciklusu nije podneo nijednu krivičnu prijavu za trgovinu ljudima kao delo organizovanog kriminala, za krivično delo posredovanje u vršenju prostitucije jeste. Što se tiče naknade štete, napredak je skroman – prema ASTRINOJ analizi, samo jedna žrtva trgovine ljudima dobila je naknadu štete u krivičnom postupku 2020. godine, dok je jedna naknadu štete dobila 2021. godine odlukom Ustavnog suda⁵² (podaci za 2022. godinu nisu dostupni, ali ne očekuju se iznenađenja jer nijedan sagovornik u konsultativnom procesu nije spomenuo da je takvih sudskih odluka bilo). Stoga, ne može se oceniti da je kreiran model za obeštećenje žrtava kako je planirano u AP.

Oblast u kojoj jeste zabeležen napredak je dodeljivanje statusa posebno osetljivog svedoka. Prema podacima RJT, 2019. godine 19 žrtava dobilo je takav status, 2020. 20, a do kraja novembra 2021. godine 21. Bilo bi korisno ispratiti da li status posebno osetljivog svedoka prati i odgovarajuća sadržina, jer se u prošlosti ne jednom dogodilo da se ovaj status dodeljuje samo deklarativno, bez prateće zaštite. To bi se možda moglo učiniti kroz praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2020-2025⁵³, za koju se očekuje da će doprineti pravnoj zaštiti žrtava trgovine ljudima.

Unapređenje kompetencija policijskih službenika, javnih tužilaca i sudija

Tokom ovog strateškog ciklusa planirana je specijalizacija javnih tužilaca za postupanje po krivičnom delu trgovine ljudima, kako bi se formalizovala i na viši nivo podigla mreža kontakt tačaka pri višim javnim tužilaštvima koja neformalno vrlo uspešno funkcioniše već desetak godina. U junu 2021. godine, Republička javna tužiteljka donela je **Opšte obavezno uputstvo, prema kome su u svim apelacionim i višim javnim tužilaštvima određeni javni tužioci – kontakt osobe za krivična dela trgovine ljudima i trgovina maloletnim licima radi usvojenja**⁵⁴.

⁵¹ Položaj i prava žrtava u sudskom postupku: Analiza sudske prakse i uočeni trendovi u njenom sprovođenju 2018-2021, ASTRA, Beograd, 2022.

⁵² ALARM izveštaj novembar 2022, PrEUgovor, Beograd, 2022.

⁵³ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30567/nacionalna-strategija-za-ostvarivanje-prava-zrtava-i-svedoka-krivicnih-dela-u-republici-srbiji-za-period-2020-2025-godine-19082020.php>

⁵⁴ O.br. 11/21.

Tokom ovog strateškog ciklusa, organizovane su brojne specijalističke obuke za policijske službenike, tužioce i sudije, na koje se odnose sva zapažanja i preporuke iznesene u analizi Posebnog cilja 2. Od izričito planiranog, nema podataka da su za ove ciljne grupe realizovane edukacije na temu nekažnjavanja žrtava trgovine ljudima i krivične odgovornosti pravnih lica. U konsultativnom procesu, posebno su bile pohvaljene obuke policijskih službenika i javnih tužilaca, dok se kao slabost ističe obuka i jačanje kompetencija sudija, posebno njihovog motivisanja da pohađaju edukativne sadržaje u svetlu nepostojanja hijerarhijske strukture kakva postoji u policiji i javnim tužilaštvima.

Prilikom budućeg planiranja, potrebno je voditi računa o fizičkim kapacitetima Pravosudne akademije da realizuje obuke za koje se navodi kao nosilac. Takođe, edukacije treba planirati vodeći računa ne samo o potrebama ciljne grupe, već i o ekspertizi koja je neophodna i prikladna u tematskom smislu.

Unapređenje usmerenog prikupljanja, analize, prosleđivanja i razmene podataka o trgovini ljudima

U odeljku Strategije koji se bavi analizom stanja, kao oblast reagovanja koja još nije razvijena navodi se da ne postoji zajednički i sveobuhvatan sistem prikupljanja i analize podataka o trgovini ljudima. U AP 2019-2020 ovaj problem pretočen je u aktivnost iz mere „Unapređenje partnerstva na nacionalnom nivou“, dok je u Predlogu AP 2021-2022 ova aktivnost prebačena u Poseban cilj 3, Mera 3.4 „Unapređenje usmerenog prikupljanja, analize, prosleđivanja i razmene podataka o trgovini ljudima“.

Nepostojanje sveobuhvatnog sistema prikupljanja i analize podataka vidljiv je i u ovoj evaluaciji. Podatke prikupljaju različite državne instance, prezentuju ih svaka na svoj način i oni se vrlo često ne poklapaju (npr. videti gore podatke o krivičnom delu trgovine ljudima prema izveštajima RJT i prema RZS). To ima posledice i na analize na nivou pojave, i na praćenje pojedinačnih slučajeva. U aprilu 2021. godine, ministar unutrašnjih poslova osnovao je Međuresornu radnu grupu za unapređenje proaktivnog sistema otkrivanja slučajeva trgovine ljudima, efikasnog krivičnog gonjenja fizičkih i pravnih lica i pravne zaštite žrtava trgovine ljudima u cilju uspostavljanja modela praćenja preporuka u skladu sa Funkcionalnom analizom i predlaganja modela za multisektorsko statističko prikupljanje i analizu podataka koji se odnose na trgovinu ljudima.⁵⁵ Nakon razmatranja različitih opcija, uključujući i njihovu izvodljivost i troškove, Međuresorna radna grupa je krajem decembra 2022. godine predložila model. U narednom periodu potrebno je taj model realizovati u praksi, pratiti njegovo funkcionisanje i izvršiti neophodna prilagođavanja.

⁵⁵ Rešenje 01 broj 43/21-36 od 27. aprila 2021, revidirana Odlukom ministra unutrašnjih poslova 01 broj 5916/22 od 17. juna 2022.

Poseban cilj 4 - Unapređen sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima kroz dugoročne i održive programe socijalnog uključivanja

„Sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama će biti unapređeni uspostavljanjem potpunog funkcionisanja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, doslednom primenom Nacionalne liste pokazatelja, dostupnošću specijalizovanih smeštajnih kapaciteta i dugoročnih i održivih programa socijalnog uključivanja žrtava trgovine ljudima.“

Celokupan Poseban cilj 4, na način na koji je operacionalizovan, bavi se jačanjem proceduralnih, institucionalnih i ljudskih kapaciteta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, dok se na usluge i programe namenjene žrtvama obraća neznatna pažnja, a tamo gde su takve aktivnosti planirane, nisu ostvarene. Poseban cilj 4 odgovara na konstatacije iz Analize stanja da sistem identifikacije, zaštite i podrške žrtvama trgovine ljudima, posebno kada su u pitanju deca i ranjive kategorije migranata, nije u potpunosti razvijen, da sistem još uvek nije razvio posebne programe podrške za grupe u riziku i ranjive kategorije migranata kada je u pitanju prevencija trgovine ljudima i podrška žrtvama trgovine ljudima, da nije uspostavljen Fond za podršku žrtvama trgovine ljudima, te da prihvatilište za urgentno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima osnovano pri CZŽTLJ još uvek nije u funkciji.

Tokom ovog strateškog ciklusa ozbiljni naponi i finansijska sredstva uloženi su u jačanje Centra kako bi on bio u stanju da efektivno vrši svoju funkciju, tj. identifikaciju žrtava i koordinaciju pomoći i zaštite. U konsultativnom procesu istaknuto je da su poboljšanja primetna, ali da se to još uvek ne reflektuje na praktične performanse Centra, pa zatim i na ono što se dešava na terenu; drugim rečima, promene koje su se dogodile, u logističkom i operativnom smislu, još uvek nisu takve da na opredeljujući način utiču na borbu protiv trgovine ljudima. Treba imati u vidu da ni kod ovog cilja nije uzeta u obzir kompleksnost planiranih aktivnosti. Na primer, otvaranje Prihvatilišta za urgentno zbrinjavanje, koje stoji kao obaveza od osnivanja Centra i koje je rukovodstvo Centra na razne načine pokušavalo da reši, do Predloga AP 2021-2022 (kada je identifikovan problem da se otvoreno Prihvatilište mora licencirati) nije bilo ni uključeno u akcione planove. Štaviše u AP 2019-2020, jedan od pokazatelja rezultata u okviru Posebnog cilja 4 je i bezbedan siguran smeštaj za urgentno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima, iako se nijedna mera niti aktivnost u ovom AP ne odnosi na otvaranje Prihvatilišta.

Pokazatelji ishoda

AP 2019-2020

Poseban cilj 4	Unapređen sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima kroz dugoročne i održive programe socijalnog uključivanja	Pokazatelj ishoda Povećan napor u identifikaciji i zaštite žrtava; obezbeđeno poštovanje i zaštite ljudskih prava kroz dugoročne i održive programe socijalnog uključivanja	Ocena po pokazatelju
----------------	---	---	----------------------

		Polazna vrednost(2019) Položaj u izveštaju o napretku EU, GRETA, TIP (u delu koji se odnosi na zaštitu žrtava)	Ciljana vrednost (2020) Položaj u izveštaju o napretku EU, GRETA, TIP (u delu koji se odnosi na zaštitu žrtava)	Izvor verifikacije Izveštaj o napretku EU, Izveštaj GRETA, TIP Izveštaj (u delu koji se odnosi na zaštitu žrtava)	Pokazatelj je neprecizan („povećan napor“) Poslednji GRETA izveštaj objavljen 2017, sledeći treba da bude objavljen 2023. Izveštaj EU o napretku se minimalno bavi ovim aspektima. TIP izveštaj iz godine u godinu ponavlja iste preporuke u ovoj oblasti, a za 2019. godinu ističe da je identifikovan najmanji broj žrtava od 2015. Dugoročni i održivi programi socijalnog uključivanja ne postoje (uz izuzetak socijalnog preduzeća Udruženja Atina koje se razvija nezavisno od ciljane intervencije države).

Predlog AP 2021-2022

Poseban cilj 4. Unapređen sistem identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima kroz dugoročne i održive programe socijalnog uključivanja

Pokazatelj(i) na nivou posebnog cilja (pokazatelj ishoda)	Jedinica mere	Izvor provere	Početna vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost 2021.	Ciljana vrednost 2022.	Ocena po pokazateljima
Unapređene procedure za identifikaciju žrtava trgovine ljudima	DA/NE	Izveštaj CZŽTLJ	NE	2020.	NE	DA	DA
Povećanje broja formalno identifikovanih žrtava trgovine ljudima	Broj	Izveštaj CZŽTLJ	57	2020.	60	65	2021 -46 2022 - 62
Povećanje broja žrtava trgovine ljudima kojima je pružena podrška i koje su na aktivnoj evidenciji korisnika CZŽTLJ	Broj	Izveštaj CZŽTLJ	335	2020.	338	343	U Izveštaju za 2021. godinu navedeno je da je podrška pružana za 311 korisnika. ⁵⁶ Izveštaj za 2022. još nije dostupan.

Kao i kod Opšteg cilja Strategije koji je analiziran na početku ovog poglavlja, AP 2019-2020 za polazne i ciljane vrednosti u Posebnom cilju 4 navodi poboljšanje koje se registruje u izveštajima međunarodnih tela koja posebno ili u širem kontekstu ocenjuju stanje u borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji. Kako je napomenuto i tom prilikom, GRETA Izveštaj jeste izuzetno značajan i treba ga uzeti u razmatranje prilikom izrade narednog strateškog dokumenta, ali dobro poznata dinamika njegovog objavljivanja nije takva da može biti izvor provere za 2019. i 2020. godinu. Što se tiče izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije u pridruživanju EU, on jedva da se dotiče ovog segmenta suzbijanja trgovine ljudima: 2017. godine se navodi da je potrebno pojačati napore na unapređenju zaštite i podrške žrtvama, posebno deci, te pojačati reintegraciju žrtava; 2019. godine ukazuje na pad broja identifikovanih žrtava, i to je sve.

Što se tiče TIP Izveštaja američkog Stejt Departmenta, tokom šest godina (pet i po) godina važenja Strategije, preporuke koje su u njemu date ponavljaju se iz godine u godinu i kada je reč o identifikaciji i zaštiti žrtava: (1) formalizovati procedure za identifikaciju žrtava; (2) ažurirati NRM, uključujući i kroz formalizaciju saradnje sa OCD kako bi se osiguralo da žrtve imaju pristup svim neophodnim uslugama podrške, uz finansiranje usluga OCD i jasno definisanje dužnosti i poslova državnih aktera uključenih u NRM; (3) pojačati napore za proaktivnu identifikaciju žrtava, uključujući i među migrantima, izbeglicama i tražiocima azila, kao i među decom bez pratnje koja se bave prosjačenjem na ulici; (4) usvojiti posebne procedure za identifikaciju i upućivanje dece žrtava u okviru NRM; (5) obezbediti dovoljna sredstva koja će omogućiti Centru da se bavi zaštitom žrtava; (6) Izdvojiti sredstva za završetak / obnovu rada prihvatilišta za urgentno

⁵⁶Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2021. godinu, Beograd, januar 2022.

zbrinjavanje žrtava; (7) osigurati pristup pomoći za strane žrtve trgovine ljudima; (8) uspostaviti transparentne standarde i procedure za licenciranje OCD za pružanje usluga podrške.⁵⁷ Ove preporuke ponovljeno se pojavljuju tokom celog ili većeg dela strateškog ciklusa. Osim opetovanog ukazivanja na nepostojanje ili nefunkcionisanje prihvatilišta za urgentno zbrinjavanje, TIP Izveštaj konstantno ukazuje na to da Centar nema neophodne veštine, resurse i zaposlene za identifikaciju žrtava, procenu njihovih potreba i stanja i koordinaciju zaštite. U TIP Izveštaju za 2020. još je navedeno i da je zbog neadekvatne proaktivne identifikacije te godine identifikovan najmanji broj žrtava od 2015. Prema tome, kao izvor provere za ishode ovog posebnog cilja na nivou 2019-2020. godine, ocena TIP izveštaja nije baš pohvalna. U širem smislu, na nivou celog strateškog ciklusa, neke od preporuka jesu pozitivno realizovane: procedure za identifikaciju žrtava jesu formalizovane i prihvatilište za urgentno zbrinjavanje žrtava jeste licencirano i funkcioniše; što se ostalog tiče, ili nije bilo direktno predmet strateškog planiranja ili napore treba kontinuirano nastaviti u budućnosti.

Konačno, kao još jedna ilustracija neprikladnosti pokazatelja u dokumentima kroz koje se operacionalizuje Strategija, u AP 2019-2020 imamo pokazatelj koji glasi „povećan napor“, bez objašnjenja na koji način i u odnosu na koje kriterijume bi ovakva kvalitativna kvalifikacija mogla da se izvrši.

Što se tiče Predloga AP 2021-2022, pokazatelji ishoda značajno su bolje specifikovani, mada ne obuhvataju deo cilja koji govori o održivim programima socijalnog uključivanja (niti se mere i aktivnosti vezane za ovaj deo Posebnog cilja 4 nalaze u Predlogu AP 2021-2022). Jedan indikator je ostvaren (1), a dva nisu (2 i 3), mada za treći indikator još nije dostupan izvor za 2022. godinu. Takođe, kod trećeg indikatora nije jasno na osnovu čega je određena početna vrednost (335), jer u Izveštaju o radu Centra za 2020. godinu navedeno je da je te godine (što je godina na koju bi trebalo da se odnosi početna vrednost) podrška obezbeđena za 358 korisnika⁵⁸, što je više i od početne vrednosti i od ciljanih vrednosti za 2021. i 2022.

Unapređenje kapaciteta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je ustanova socijalne zaštite nadležna za identifikaciju i koordinaciju zaštite žrtava. Ova institucija preuzela je poslove nekadašnje Službe za koordinaciju pomoći (kasnije zaštite) žrtvama trgovine ljudima (2003) u cilju unapređenja institucionalizacije podrške žrtvama. Centar je osnovan Odlukom Vlade Srbije 13. aprila 2012. godine, a na osnovu Uredbe o mreži ustanova socijalne zaštite.⁵⁹ Zakonsko utemeljenje i utvrđivanje nadležnosti Centra planirano je kroz izmene i dopune, tj. donošenje novog Zakona o socijalnoj zaštiti, ali nije poznato da je značajnih aktivnosti po tom pitanju bilo nakon 2020. godine. Postojeći Zakon o

⁵⁷Presek preporuka u vezi s identifikacijom i zaštitom žrtava iz TIP Izveštaja 2017-2022.

⁵⁸Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2020. godinu, Beograd, mart 2021.

⁵⁹Službeni glasnik RS, br. 16/2012.

socijalnoj zaštiti⁶⁰ žrtve trgovine ljudima prepoznaje kao korisnike prava ili usluga socijalne zaštite, ali ne prepoznaje Centar.

Činjenica da je osnovan na osnovu Uredbe i Odlukom Vlade, a ne na osnovu zakona jedna je od značajnih prepreka za efikasno funkcionisanje Centra. Jedna grupa prepreka tiče se finansijskog poslovanja i budžeta Centra, jer on nije ustanova koja može da pravi PFE obrazac i po tom osnovu povlači budžetska sredstva. U konsultativnom procesu moglo se čuti da bi Ministarstvo finansija moralo da nađe način da se, do donošenja novog zakona, reši problem sa kojim se Centar suočava svake godine, a to je da u prvom tromesečju bude bez finansijskih sredstava za rad pre nego što počnu da im stižu prinadležnosti za tu godinu. Takođe treba primetiti da sistem javnih nabavki koji je Centar dužan da sprovodi kao državna ustanova nije adekvatan za potrebe za uslugama u oblasti pomoći i zaštite žrtava.

Osim toga, OCD ASTRA identifikovala je tri ključna problema sa kojima se suočavaju žrtve trgovine ljudima kada se obrate Centru, a koje su, između ostalog, posledica regulatornog statusa Centra: (1) odluka o statusu žrtve donosi se u formi nalaza i mišljenja, a ne rešenja kao kod drugih ustanova socijalne zaštite; (2) nepostojanje pravnog sredstva kojim bi se osporavao nalaz i mišljenje Centra, te (3) nemogućnost da žrtva trgovine ljudima uloži žalbu na postupanje stručnog radnika Centra.⁶¹

Takođe, u konsultativnom procesu izneto je i mišljenje da je Centar konceptualno loše postavljen jer organ koji identifikuje žrtve ne bi trebalo istovremeno da pruža usluge, koordinira pružaoce usluga socijalne zaštite i procenjuje efekte pruženih usluga, jer bi to u praksi moglo da dovede do sukoba interesa i manjka kontrole i evaluacije rada. Zbog toga je važno da se u novom Zakonu o socijalnoj zaštiti precizno definišu nadležnosti Centra.

Iako su kapaciteti Centra još uvek nedovoljni ili nedovoljno razvijeni, te iako se uloženi napori i resursi još uvek ne odražavaju u praksi, pre svega u vidu povećanog broja identifikacija (pošto u okviru ovog projektnog zadatka, a na osnovu raspoloživih dokumenata nije bilo moguće istražiti kvalitativno unapređenje rada), neki sagovornici u konsultativnom procesu mišljenja su da su najveća postignuća u realizaciji Strategije ostvarena u Posebnom cilju 4. Ipak, moglo se čuti i to da, iako je SOP iz 2019. Centar stavio u centar NRM, on nema ni finansijskih ni ljudskih resursa da ostvaruje sve svoje nadležnosti, te da je zbog toga i u tom smislu NRM čak i nazadovao.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima sastoji se od dve organizacione jedinice: Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima (u daljem tekstu: Služba) i Prihvatišta za urgentno zbrinjavanje žrtava (u daljem tekstu: Prihvatište). Pošto je rad Prihvatišta izdvojen kao posebna mera u Predlogu AP 2021-2022, o tome će posebno biti reči.

⁶⁰Službeni glasnik RS, br. 24/2011 i 117/2022 – odluka US:

⁶¹ASTRA, Izazovi dodeljivanja statusa žrtve trgovine ljudima u Srbiji, Predlog praktične politike, prEUgovor, Beograd, april 2022.

Centar kao celina nema dovoljan broj zaposlenih koji bi omogućio da se nadležnosti Centra efikasno obavljaju. U Službi rade četiri osobe (tri stručna radnika i rukovodilac), a u Prihvatalištu pet osoba (četiri stručna radnika i rukovodilac). Prema publikaciji „Institucionalni barometar 2.0“, tokom 2018. godine, tj. u prvoj trećini perioda na koji se Strategija odnosi, jedan stručni radnik Službe obradio je u proseku 47,5 prijava i radio na 83 slučajeve.⁶² Nema podataka za kasnije godine, a pošto se metodologija zbrajanja i izražavanja poslova koje su stručni radnici obavili na godišnjem nivou u Izveštajima o radu CZŽTLJ izmenila, nije moguće ni na osnovu raspoloživih podataka izvršiti grub obračun ovog tipa. Međutim, ostaje činjenica da su stručni radnici Centra preopterećeni, jer osim prijava sumnje na trgovinu ljudima, koje u visokom procentu dovode do početka procesa identifikacije, a što bi moralo da podrazumeva terenski rad, oni su zaduženi i za koordinaciju zaštite svih „aktivnih“ žrtava, što uključuje i žrtve koje su identifikovane ranijih godina, a kojima je i dalje potrebna pomoć i podrška. Nije jasno zašto se, uz nepobitnu preopterećenost, stručni radnici Centra ne odlučuju u većoj meri na delegiranje drugim pružaocima usluga, već naprotiv, ponekad postupaju i kao direktni pružaoci usluga. Važno je istaći da stručni radnici Centra obavljaju takvu vrstu posla kod kog je neophodna psihološka supervizija, i pojedinačna i grupna. Međutim, supervizija zavisi od raspoloživih sredstava i zainteresovanosti donatora, te nije redovna, što nije dobra praksa i može rezultirati sagorevanjem i posledičnim osipanjem stručnih radnika.

Iako problem nedovoljnih ljudskih resursa jeste prepoznat, sagovornici u konsultativnom procesu ističu da i kada bi broj zaposlenih bio idealan, to ne bi mnogo uticalo na činjenicu da Centar i dalje nije u potpunosti funkcionalna i održiva ustanova.

Tokom ovog strateškog ciklusa (2019), Centar je dobio adekvatan prostor za rad, što je veliki napredak u odnosu na raniji period, kada je Centar bio smešten u prostoru druge ustanove socijalne zaštite, u skućenim kancelarijama u kojima nije bilo moguće bez ometanja direktno raditi sa žrtvama uz poštovanje standarda zaštite i poštovanja prava žrtava.

Takođe, značajan zadatak koji je Centar u ovom periodu obavio je završetak i puštanje u rad baze podataka korisnika, što bi trebalo da olakša rad stručnih radnika.

Kada je reč o saradnji Centra sa drugim akterima, Centar je potpisnik najvećeg broja memoranduma o saradnji u odnosu na ostale državne aktere. Nije poznato kakvi su efekti tih dokumenata. Što se tiče saradnje između Centra i dve specijalizovane OCD koje pružaju podršku žrtvama trgovine ljudima, u konsultativnom procesu sve tri strane izjavile su da je saradnja u proseku korektna iako bi mogla da bude bolja, mada su neki drugi sagovornici ukazali na zategnutost tih odnosa. Iz svega što se čulo u konsultativnom procesu na ovu temu, stiče se utisak da bi značajan deo nesuglasica bio rešen zakonskim uređenjem samog Centra, unapređenjem i poštovanjem SOP-a i donošenjem jasnih i transparentnih procedura o radu Centra, što bi, između

⁶²Institucionalni barometar 2.0, prEUgovor, Beograd, novembar 2019.

ostaloga, moglo da otkloni sumnje u arbitrarnost odluka i postupanja, kao i problem nemogućnosti žalbe instancama van samog Centra.

Obezbeđivanje specijalizovanih smeštajnih kapaciteta

Prihvatište za urgentno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima otvoreno je u februaru 2019. godine u prostoru nekadašnje sigurne ženske kuće u Smederevu. Dve godine kasnije, Prihvatište je moralo da prekine sa prihvatom žrtava, zato što usluga prihvatilišta nije bila licencirana, iako su skoro svi stručni radnici imali licencu. Složen i zahtevan proces licenciranja uspešno je okončan 2022. godine. Situacija oko licenciranja Prihvatišta ilustrativno govori o položaju i tretmanu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u sistemu socijalne zaštite. Naime, Centar je institucija koja funkcioniše pod kapom Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Kako je ranije napomenuto, u AP je ovo Ministarstvo često navođeno kao nosilac aktivnosti koje sprovodi Centar, što govori o tesnoj vezi između ove dve instance. Zato se s pravom postavlja pitanje kako je jedna institucija koja deluje pod Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja uopšte mogla da otvori Prihvatište – uz prisustvo resornog ministra⁶³ - koje nije licencirano, a samo Ministarstvo je nadležno za izdavanje licenci. Takođe, postavlja se pitanje kako je moguće da Ministarstvo kome Centar pripada ostavi Centru da sam i bez podrške Ministarstva priprema složenu dokumentaciju neophodnu za licenciranje, kada je praktično reč o istoj kući. Ovo nije prvi put da Centar nema efektivnu podršku svog Ministarstva: skoro sedam godina prošlo je od osnivanja Centra, čija je jedna organizaciona jedinica i Prihvatište, do otvaranja (nelicenciranog) prihvatilišta, pri čemu je jedan od ključnih razloga zbog kojih Prihvatište nije otvoreno bilo to što nije opredeljen adekvatan prostor (iako su donatorska sredstva za adaptaciju prostora bila obezbeđena). Zapanjujuća je neprepoznatljivost Centra u sopstvenom ministarstvu. U svakom slučaju, u narednom periodu Centar će se baviti daljim planiranjem i razvijanjem usluge Prihvatišta.

Prihvatište prima žrtve ženskog pola starije od 16 godina. Ima kapacitet od šest mesta. Različita su mišljenja u vezi s dovoljnošću kapaciteta – u samom Centru ističe se da to jeste dovoljno jer se radi o urgentnom zbrinjavanju, nakon čega se žrtve po potrebi mogu smestiti u druge institucije. Jedini drugi specijalizovani smeštaj tog tipa je licencirana usluga stanovanja uz podršku Udruženja Atina. Specijalizovani smeštaj za muškarce ne postoji ni kao urgentan ni kao reintegracioni, a isto važi i za decu. Centar obilato koristi Atininu uslugu stanovanja uz podršku, a ovo udruženje i Crveni krst često obezbeđuju sredstva za plaćanje smeštaja za muškarce žrtve.

Lokacija Prihvatišta takođe nije najpogodnija, posebno imajući u vidu da se Centar nalazi u Beogradu i da stručni radnici dosta vremena provode u putu, na šta se odnosi i veliki deo troškova. I kada su žrtve u pitanju, najveći broj instanci i specijalizovanih usluga takođe je koncentrisan u Beogradu.

⁶³ <https://n1info.rs/vesti/a457457-otvoreno-prvo-prihvatiliste-za-zrtve-trgovine-ljudima-u-srbiji/>

Tokom konsultativnog procesa moglo se čuti da zaposleni u Prihvatalištu nemaju dovoljno kapaciteta, da su zbog toga veoma selektivni kod prijema žrtava (te da stoga ne čudi da se kapacitet od šest mesta smatra zadovoljavajućim) i da im je potrebna hitna i intenzivna obuka o specifičnostima traume koje dožive žrtve trgovine ljudima.

Unapređen sistem identifikacije i upućivanja žrtava trgovine ljudima

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima 2021. godine izradio je indikatore za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, što je jedan od najvažnijih koraka u unapređenju formalne identifikacije žrtava tokom ovog strateškog ciklusa. Ovaj dokument uključuje indikatore radne eksploatacije za decu i odrasle, indikatore seksualne eksploatacije za decu i odrasle, indikatore prinudnog prosjačenja za decu, indikatore dečjih brakova, indikatore ropstva, položaja sličnog ropstvu i servituda za decu, indikatore ilegalnog usvojenja, indikatore prinude na vršenje krivičnih dela za decu i odrasle, indikatore trgovine organima, indikatore trgovine ljudima u cilju korišćenja u oružanim sukobima, kao i indikatore za stručnu procenu nasilja nad decom i odraslima, te indikatore za stručnu procenu faktora rizika i snaga kod dece i odraslih. U budućnosti, treba pratiti primenu ovih indikatora, te unaprediti Operativne smernice za identifikaciju žrtava trgovine ljudima koje su na nivou Centra usvojene još od decembra 2016, iako se ništa ne zna o njihovoj primeni. Ovo je posebno bitno zbog toga što se u AP 2019-2020 kao pokazatelj na nivou aktivnosti pojavljuje i „Usvojen pravilnik o identifikaciji (Pravilnik reguliše učešće OCD u preliminarnoj i formalnoj identifikaciji), koordinaciji o upućivanju žrtava trgovine ljudima sa posebnim osvrtom na bezbednost žrtava, posebno dece“, te da se „prijavljivanje sumnje na trgovinu ljudima i učešće OCD u podršci odvija u skladu sa sistemski definisanim procedurama i postupcima“. Zatim, u Predlogu AP 2021-2022, kao aktivnosti navode se i izrada Uputstva za sprovođenje stručnog postupka identifikacije žrtava trgovine ljudima, kao i iniciranje izrade Pravilnika o identifikaciji žrtava trgovine ljudima. Sve ovo govori da postoji svest da Operativne smernice nisu zadovoljavajuće i dovoljne.

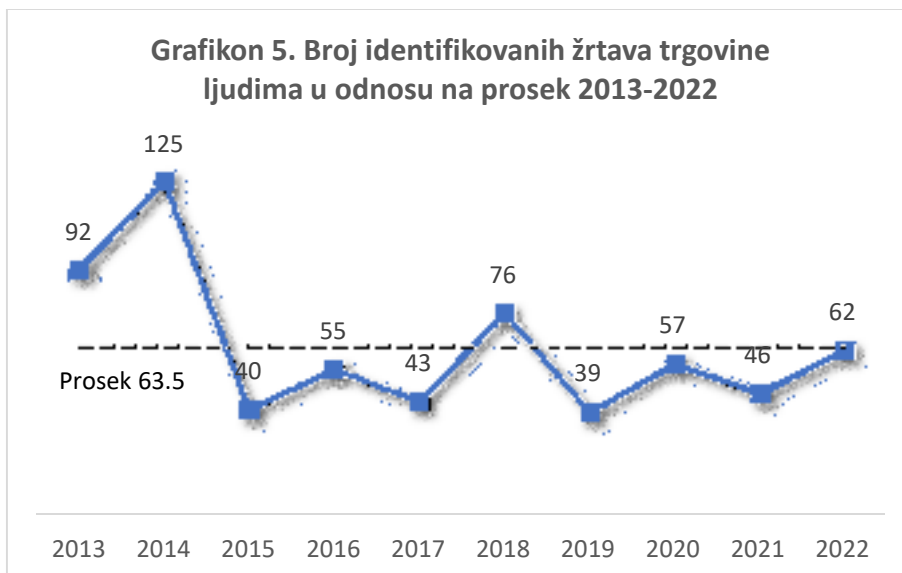
Uz indikatore za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, te ranije izrađene indikatore za preliminarnu identifikaciju za policiju, sistem socijalne zaštite i sistem obrazovanja, tokom ovog strateškog ciklusa, zahvaljujući podršci donatora, izrađeni su i revidirani indikatori za sistem obrazovanja i indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za sistem zdravstvene zaštite. Samo je u sistemu socijalne zaštite primena ovih indikatora obavezna.

U odeljku koji se bavi analizom Posebnog cilja 2, prikazano je kako su se u posmatranom periodu obuke odrazile na broj prijava mogućih žrtava trgovine ljudima koje različiti sistemi upućuju Centru. U radnoj verziji Izveštaja o realizaciji Predloga AP 2021-2022 primećuje se da se tokom 2022. godine značajno povećao broj prijava iz sistema obrazovanja, što verovatno jeste rezultat revidiranih indikatora i edukacija za primenu indikatora. Treba pratiti da li će se ovaj trend nastaviti ili je reč o jednokratnom porastu. S druge strane, u radnoj verziji Izveštaja navodi se kao pozitivan napredak to što se broj prijava koje dolaze iz sistema socijalne zaštite 2022. godine povećao za oko 25% u odnosu na godinu dana ranije, što se pripisuje obukama. Međutim, u cilju realnog sagledavanja situacije, ovaj podatak ne sme se posmatrati ovako izolovano: broj prijava

iz sistema socijalne zaštite u 2022. godini (28) je na nivou 2013. godine (27), a u periodu od 2013. do 2022. godine jedino je 2021. zabeležen manji broj prijava iz ovog sistema (22). Ova napomena je važna jer govori o tome na koji način se problem trgovine ljudima posmatra u sistemu socijalne zaštite. Kako je prethodno rečeno, prema Uputstvu ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, primena indikatora za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine obavezna je u centrima za socijalni rad i drugim ustanovama socijalne zaštite. Centri za socijalni rad imaju primarnu nadležnost kod dece žrtava trgovine ljudima. Centri za socijalni rad su organ starateljstva za maloletne migrante bez pratnje. Većina žrtava trgovine ljudima su osobe u stanju socijalne potrebe na evidenciji centara za socijalni rad po raznim osnovama. Postavlja se pitanje kako je moguće da iz ovog sistema ne dolazi veći broj prijava, te kako je moguće da Centar ne bude prepoznatljiviji u sistemu socijalne zaštite kao specijalizovana ustanova, o čemu svedoči i sam Centar i drugi sagovornici u konsultativnom procesu.

Važna stvar na koju se mora skrenuti pažnja ovde je da se u AP 2019-2020 kao indikator rezultata – uz početne i ciljane vrednosti – navodi procentualno povećanje broja identifikovanih žrtava (uključujući i za 30% povećan broj postupaka identifikacije dece žrtava trgovine ljudima u cilju seksualne eksploatacije; osim što nije jasno zašto je seksualna eksploatacija dece ovde izdvojena, ovaj pokazatelj rezultata je u koliziji sa pokazateljem ishoda na nivou Posebnog cilja 5 koji govori o smanjenju broja identifikovane dece, o čemu će biti reči u nastavku). Ovakav indikator je pogrešno postavljen. Opšte je poznata činjenica da je siva brojka kod trgovine ljudima visoka, te iz tog ugla ima smisla povećan broj formalnih identifikacija uzeti kao merilo uspeha strategije. Međutim, to povećanje ne može procentualno da se planira, a posebno u okviru posebnog cilja koji se tiče zaštite žrtava tj. rada Centra za zaštitu žrtava, jer Centar nema ni kapacitete ni mandat za proaktivnu identifikaciju (iako raste broj prijava koje je Centar podneo sam sebi po službenoj dužnosti), već reaguje po prijavama. Ono što bi imalo smisla je povećanje broja formalno identifikovanih žrtava u odnosu na broj prijava, jer Centar redovno, iz različitih razloga, određen broj prijava prebacuje u sledeću godinu.

Kao pokazatelj rezultata kod mere koja se odnosi na unapređenje sistema identifikacije u AP 2019-2020 predviđa se povećanje broja žrtava trgovine ljudima u odnosu na prosek u periodu 2012-2018. U ovoj evaluaciji odlučeno je da se izostave podaci za 2012. godinu radi jedinstva metodologije identifikacije, jer je Centar osnovan u aprilu te godine, a identifikaciju u prvom kvartalu vršila je nekadanja Služba. Na desetogodišnjem nivou (2013-2022), godišnji prosek identifikovanih žrtava je 63,5 osoba.



Izvor: Statistički izveštaji centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Unapređen sistem zaštite, pomoći i podrške i održivog socijalnog uključivanja žrtava trgovine ljudima

U ovoj meri Posebnog cilja 4 ostvaren je najmanji napredak. U AP 2017-2018 ovoj oblasti se pristupilo sistemski, te su bile predviđene normativne aktivnosti koje bi za rezultat imale formalno utvrđivanje standarda pružanja usluga u oblasti socijalne i porodične zaštite i efektivnu i efikasnu zdravstvenu zaštitu žrtava trgovine ljudima, izrada vodiča za primenu standarda usluga u socijalnoj zaštiti, razvijanje socijalnih usluga i programa namenjenih žrtvama trgovine ljudima i njihovo uključivanje u sistem socijalne zaštite, te podršku programima dugoročnog i održivog socijalnog uključivanja žrtava. U AP 2019-2020 ova mera sadrži samo jednu aktivnost – razvijanje nedostajućih usluga za žrtve trgovine ljudima i obezbeđivanje njihove primene. U Predlogu AP 2021-2022 ova mera ne postoji. Nijedna aktivnost u okviru ove mere nije efektivno realizovana.

Stoga, zaštita, pomoć i podrška, kao i socijalno uključivanje žrtava, realizuju se na uobičajen način i zavise od dostupnih sredstava, pre svega donatorskih. Kako je prethodno napomenuto, na osnovu izveštaja o radu Centra nije moguće steći detaljniju sliku o pruženim uslugama, a posebno što se metodologija beleženja i izveštavanja od 2021. godine promenila, a radnje stručnih radnika su atomizirane. Bilo bi dobro da se u budućnosti ova metodologija prilagodi, makar kada je reč o izveštavanju. Ovde treba reći da Centar svake godine izdaje kvalitetne i bogate Statističke izveštaje o prijavama i žrtvama trgovine ljudima. Statistički izveštaj za 2022. deluje posebno zanimljivo, zato što daje preseke po različitim karakteristikama žrtava, uključujući i zloupotrebu interneta za trgovinu ljudima. Centar je na svojoj internet stranici redovno objavljivao i mesečne izveštaje o identifikovanim žrtvama. Međutim, Izveštaji o radu Centra, koji se takođe objavljuju jednom godišnje, nisu ovako dobri i jasni, a tome ne doprinosi činjenica da se objavljuju kao skenirani dokumenti koji su teški za čitanje i kroz koje ne može da se vrši potraga.

Centar nastoji da pruži žrtvama potrebne usluge u okviru sistema i kroz podršku donatora. Najpotrebnija im je psihološka pomoć, za koju u vreme konsultativnog procesa nije bilo sredstava. Pravna pomoć takođe zavisi od raspoloživih sredstava, a dosta je skupa. Razmatra se mogućnost korišćenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, uz svest koliko je to osetljivo pitanje. Centar razmatra ideju da grupu advokata koji su registrovani kao pružaoci besplatne pravne pomoći obuču za zastupanje žrtava. Uz to, smatraju da je žrtvama najpotrebnija generalna podrška, te da bi stoga bilo dobro animirati, obučiti i podržati lokalne OCD da tu podršku pružaju žrtvama u mestima u kojima one žive.

Specijalizovane usluge za žrtve trgovine ljudima pružaju i udruženja ASTRA i Atina. Kako je već rečeno, neke od njihovih usluga su i licencirane. Ipak, ove usluge se još uvek ne finansiraju izu budžeta Republike Srbije, uprkos brojnim i opetovanim preporukama iz GRETA izveštaja, TIP Izveštaja, CEDAW izveštaja i slično.

U ovom odeljku nisu detaljno analizirani programi i usluge koje postoje i koje se pružaju žrtvama, kao ni njihove potrebe, pre svega zato što takva analiza nije predmet projektnog zadatka. Navedene su samo činjenice i opservacije iz konsultativnog procesa. Ipak, nepobitno je da su usluge za žrtve trgovine ljudima, i u celini i za posebne kategorije žrtava, nerazvijene, a da preopterećen i podkapacitiran sistem socijalne zaštite teško može da ih razvije. Posebno slabo su razvijene usluge i programi vezani za dugoročno i održivo socijalno uključivanje na kojima Poseban cilj 4 insistira. Stoga bi bilo korisno pošteno i transparentno analizirati s jedne strane potrebe žrtava, s druge strane šta im od pomoći i podrške stoji na raspolaganju, te prema tome napraviti realan i održiv plan razvoja onoga što nedostaje, kao i alternativa. I na ovu oblast može da se primeni ono što važi za celokupan sistem suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji: oskudni resursi – i ljudi i novac i ekspertiza - se rasipaju, ignorišu, zanemaruju, zaboravljaju, a naša zemlja ne može tako nešto sebi da priušti.

Poseban cilj 5 - Deca su zaštićena od trgovine ljudima i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji i njihovim posledicama, posebnim participativnim programima koji se sprovode u njihovom najboljem interesu

„Unapređena prevencija i smanjenje uticaja uzroka trgovine ljudima, iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji na decu biće obezbeđen stalnim sprovođenjem programa obuke za one državne službenike koji mogu doći u kontakt sa žrtvama, unapređenjem nastavnih sadržaja visokoškolskih ustanova gde se školuju stručnjaci koji rade sa decom, stalnim sprovođenjem participativnih preventivnih programa koji su u skladu sa trendovima kao što su migracije dece (dobrovoljne i prisilne) i zloupotrebe komunikacionih i informacionih tehnologija za trgovinu decom i iskorišćavanje u pornografiji i prostituciji (participativni preventivni programi su naročito prilagođeni deci iz ugroženih društvenih grupa), sprovođenjem programa za decu u osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju koji naglašavaju neprihvatljivost diskriminacije polova i njene posledice. Otkrivanje i procesuiranje slučajeva trgovine decom i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji će biti u skladu sa proaktivnim

pristupom, čiji je cilj da se olakša položaj dece kao žrtava i oštećenih u postupku. Zaštita dece – žrtava biće obezbeđena uspostavljanjem kapaciteta za urgentno zbrinjavanje, uz unapređenje saradnje svih onih koji rade sa decom i razvoj specijalizovanih službi i usluga sprovođenjem specifičnih participativnih programa za zaštitu i održivo socijalno uključivanje dece žrtava trgovine ljudima i žrtava iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji.“

Kako je navedeno na početku, Poseban cilj 5 specifičan je po tome što se ne odnosi samo na trgovinu ljudima, tj. decom, nego i na iskorišćavanje dece u pornografiji i prostituciji. Izdvojen je kao kompromisni odgovor na preporuku UN Komiteta za prava deteta da se donese strategija koja će se sveobuhvatno baviti problemom trgovine decom i seksualnom eksploatacijom dece. U konsultativnom procesu, kao i tokom neformalne evaluacije AP 2017-2018 na sastanku PRG istaknuto je da izdvajanje dece na ovaj način otežava realizaciju, praćenje i izveštavanje o ovom posebnom cilju. Takođe, kad se pogledaju mere i aktivnosti u okviru Posebnog cilja 5 kroz tri ciklusa akcionog planiranja, može se zaključiti da je ovo otežalo i proces planiranja.

Pozitivno je što je nakon AP 2017-2018, osim na nivou naziva cilja, izbačen izraz iskorišćavanje dece u prostituciji, jer iskorišćavanje dece u prostituciji je uvek trgovina decom u cilju seksualne eksploatacije, što je prepoznato i u Predlogu AP 2021-2022, gde se jedna od planiranih aktivnosti u okviru Posebnog cilja 3 odnosi na predlog izmena i dopuna Krivičnog zakonika u članu 184 (što nije realizovano jer do izmena i dopuna Krivičnog zakonika u ovom periodu nije došlo).

U AP za realizaciju Posebnog cilja 5, upućuje se na Strategiju za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2019-2023. u vezi sa zloupotrebom modernih tehnologija za trgovinu decom i iskorišćavanje dece u pornografiji, te AP za Poglavlje 23 i Nacionalnu strategiju za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2020-2025 u vezi sa unapređenjem zaštite dece kod krivičnog gonjenja počilaca. Ovakvo povezivanje određenih aspekata suzbijanja trgovine decom sa drugim relevantnim oblastima/dokumentima je pozitivno, te se može postaviti pitanje zašto to nije prošireno, na primer, da uključi i Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za period 2016-2020.

Kada se pogledaju aktivnosti, one su često ponovljene aktivnosti iz ostalih Posebnih ciljeva, ali sa fokusom na decu (npr. edukacija stručnjaka), izlaze iz delokruga rada PRG, nacionalnog koordinatora i Kancelarije (npr. „kreirati programe za decu u osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju koji naglašavaju neprihvatljivost diskriminacije polova i njene posledice, važnost ravnopravnostipolova i dostojanstva i integritet svakog čoveka“, AP 2017-2018) ili su vrlo uopštene („realizovati obuke za osnaživanje nastavnika i stručnih saradnika za kreiranje bezbednog i podsticajnog školskog okruženja i prevenciju trgovine decom i učenicima“, Predlog AP 2021-2022). Zbog toga je, na primer, bilo otežano da se na osnovu radne verzije Izveštaja o realizaciji AP 2021-2022 proceni koliko aktivnosti je realizovano (za 58% aktivnosti stoji oznaka „ne zna se“). Aktivnosti su neravnomerno raspoređene po merama i različitog su nivoa opštosti.

Konačno, mere u Posebnom cilju 5 jezički su formulisane drugačije u odnosu na ostale posebne ciljeve. Sem u Predlogu AP 2021-2022, umesto „poboljšanja“, „jačanja“, „unapređenja“ itd., mere

su formulisane kao nadležnosti („otkrivanje i procesuiranje slučajeva trgovine ljudima i iskorišćavanje u prostituciji i pornografiji i pružanje pravne pomoći u krivičnim postupcima“, „identifikacija, zaštita i integracija dece žrtava trgovine ljudima i iskorišćavanja u prostituciji i pornografiji“).

Pokazatelji ishoda

AP 2019-2020

Poseban cilj 5	Deca su zaštićena od trgovine ljudima i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji i njihovim posledicama, posebnim participativnim programima koji se sprovode u njihovom najboljem interesu	Pokazatelj ishoda Broj žrtava trgovine ljudima među decom			Ocena po pokazatelju
		Polazna vrednost (2019) Broj žrtava u odnosu na prosek u poslednjih 6 godina	Ciljana vrednost (2020) Smanjen broj žrtava u odnosu na polazno stanje	Izvor verifikacije Godišnji izveštaj o radu	Neprimkladnost ovog indikatora biće obrazložena ispod tabele. On jeste ostvaren jer je u periodu 2013-2018 u proseku identifikovano 27 dece žrtava, 2019. 25, a 2020.24, ali to ne ne može smatrati pozitivnim rezultatom

Predlog AP 2021-2022

Poseban cilj 5. Deca su zaštićena od trgovine ljudima i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji i njihovim posledicama, posebnim participativnim programima koji se sprovode u njihovom najboljem interesu							
Pokazatelj(i) na nivou posebnog cilja (pokazatelj ishoda)	Jedinica mere	Izvor provere	Početna vrednost	Bazna godina	Ciljana vrednost 2021.	Ciljana vrednost 2022.	Ocena po pokazateljima
Poboljšanje informisanosti dece o problemu trgovine ljudima, načinima vrbovanja, posebno zloupotrebom savremenih tehnologija i merama opreza	DA/NE	Izveštaj o rezultatima sprovođenja AP	DA	2020.	DA	DA	Kvantitativno da

Broj formalno identifikovane dece žrtava	Broj	Izveštaj CZŽTLJ	24	2020.	26	29	2021 – 17 2022 – 25
Broj dece žrtava trgovine ljudima kojima je pružena podrška i koja su na aktivnoj evidenciji korisnika CZŽTLJ	Broj	Izveštaj CZŽTLJ	159	2019/2020.	161	164	155 u 2021. ⁶⁴ Izveštaj za 2022. još nije dostupan.

Pokazatelj ishoda na nivou celog ovog složeno postavljenog Posebnog cilja u AP 2019-2020 je broj žrtava trgovine ljudima među decom. Ovo je vrlo neobična formulacija. Pokazatelji moraju biti merljivi, a ovakva formulacija nije merljiva. Kada se pogledaju polazne i ciljane vrednosti, dolazi se do zaključka da je reč o broju identifikovanih žrtava trgovine decom, gde se teži smanjenju broja žrtava u odnosu na polazno stanje. Izvor verifikacije je godišnji izveštaj o radu, nije precizirano čiji. Opšte je poznato da smanjenje broja identifikovane dece (kao i odraslih) žrtava ne znači da je manji broj dece eksploatisan u trgovini ljudima, već samo da je manje njih prepoznato i identifikovano (pa samim tim i oslobođeno), za šta razlozi mogu biti brojni i često nisu laskavi za sistem. Međutim, to nije jedini razlog zašto je ovaj pokazatelj potpuno neprikladan. Kada se pogleda pokazatelj rezultata na nivou Mere 5.2, to je opet broj identifikovane dece žrtava, pri čemu je ciljane vrednost za 2020. „povećan broj dece koja su formalno identifikovana za 10% u odnosu na 2019“. O neprikladnosti ovakvog načina formulisanja ciljanih vrednosti već je bilo reči. Međutim, kod Posebnog cilja 5, situacija je takva da ako se ispuni pokazatelj na nivou rezultata, nije moguće da se ostvari pokazatelj ishoda na nivou Posebnog cilja i obrnuto.

Kada je reč o pokazateljima ishoda u Predlogu AP 2021-2022, oni su dobro postavljeni, mada su kod broja formalno identifikovane dece žrtava i broja dece žrtava kojima je pružena podrška neostvareni. U budućnosti – i prilikom planiranja i prilikom realizacije – treba voditi računa o raspoloživosti podataka. Naime, dok Statistički izveštaj Centra sadrži podatke o identifikovanoj deci, Izveštaj o radu Centra, u kome se načelno mogu naći podaci o pruženoj pomoći, nije dosledan u predstavljanju ovih podataka, što je manjkavost koja se može lako ukloniti.

Unapređenje prevencije trgovine decom i unapređenje kompetencija državnih službenika koji mogu doći u kontakt sa decom žrtvama

Kako je ranije spomenuto, tokom ovog strateškog ciklusa, revidirani su indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za sistem obrazovanja i održane su obuke za primenu tih indikatora za prosvetne savetnike i savetnike za zaštitu od nasilja i diskriminacije iz svih školskih uprava u zemlji. Ministarstvo prosvete je, i u oblasti edukacije zaposlenih i u oblasti preventivnog rada sa decom, učinilo važne korake ka integraciji problematike prevencije trgovine decom u postojeće programe i dokumente. To je pozitivno ne samo zbog prevazilaženja problema

⁶⁴Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2021. godinu, Beograd, januar 2022.

nedovoljnih sredstava za realizaciju specifičnog programa, već i zato što na ovaj način prevencija trgovine decom prestaje da se tretira partikularno (i projektno) i omogućava se veći obuhvat zaposlenih u prosveti (i dece), jer je reč o velikim ciljnim grupama koje je teško na drugačiji način obuhvatiti, što ne znači da specifične aktivnosti ne treba kreirati i realizovati kad god je to moguće. Na primer, u Pravilnik o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje⁶⁵, uneseno je i šta se radi u slučaju sumnje na trgovinu ljudima, a Ministarstvo prosvete redovno podseća škole da i prevenciju i zaštitu od trgovine ljudima obuhvate u svojim godišnjim planovima zaštite. Ministarstvo prosvete (tada i nauke i tehnološkog razvoja) i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja potpisali su 2018. godine Uputstvo o postupanju ustanova obrazovanja i vaspitanja i centara za socijalni rad – organa starateljstva u zaštiti dece od nasilje. U konsultativnom procesu moglo se čuti da su centri za socijalni rad slaba i nedovoljno kapacitirana karika u ovoj saradnji.

Ministarstvo prosvete je deo i Nacionalne platforme za prevenciju nasilja u školama „Čuvam te“ (www.cuvamte.gov.rs) koja je počela sa radom u maru 2021. Na ovoj platformi nalaze se obuke za zaposlene, učenike i roditelje, a neki delovi su dostupni i celokupnoj javnosti. Od značaja za Posebni cilj 5 je obuka za zaposlene „Uloga ustanova obrazovanja i vaspitanja u borbi protiv trgovine ljudima“ i „Bezbedno korišćenje digitalne tehnologije – prevencija digitalnog nasilja“ (nisu javno dostupne pa ih nije bilo moguće pogledati), a postoje i edukacije za decu i roditelje o tome šta uraditi u slučaju saznanja o nasilju u školi.

Prema raspoloživim podacima, pri Zavodu za unapređenje obrazovanja i vaspitanja trenutno postoje tri obuke koje se direktno odnose na prevenciju i zaštitu od trgovine decom: Trgovina ljudima (decom) – prevencija i edukacija koju realizuje NVO ASTRA⁶⁶, te Primena Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje i Unapređenje rada SOS savetnica za prijavu nasilja u školama; reč je o onlajn obukama koje sadrže module usmerene na unapređenje kapaciteta zaposlenih u cilju prevencije i zaštite dece od trgovine ljudima. Još nema podataka o realizaciji poslednje dve obuke.

MUP Srbije, u saradnji s Ministarstvom prosvete, realizuje program za učenike „Osnovi bezbednosti dece“, u koji je uključena i tema „Prevencija i zaštita dece od trgovine ljudima“. Crveni krst Srbije u ovom strateškom ciklusu održao je veliki broj radionica i treninga za decu i mlade sa ciljem prevencije trgovine ljudima, a svoj preventivni program koji funkcioniše skoro 20 godina unapredio je kroz licenciranje trenera.

Kratko vreme pre usvajanja Strategije, donesena je Uredba o utvrđivanju opasnog rada za decu⁶⁷, a Inspektorat rada u svom inspeksijskom nadzoru koristiti posebnu kontrolnu listu za nadzor u oblasti dečjeg rada.⁶⁸ Ova kontrolna lista bi trebalo da doprinese prepoznavanju radne eksploatacije dece, mada nisu poznati rezultati njene primene.

⁶⁵Službeni glasnik RS, br. 46/2019 i 104/2020.

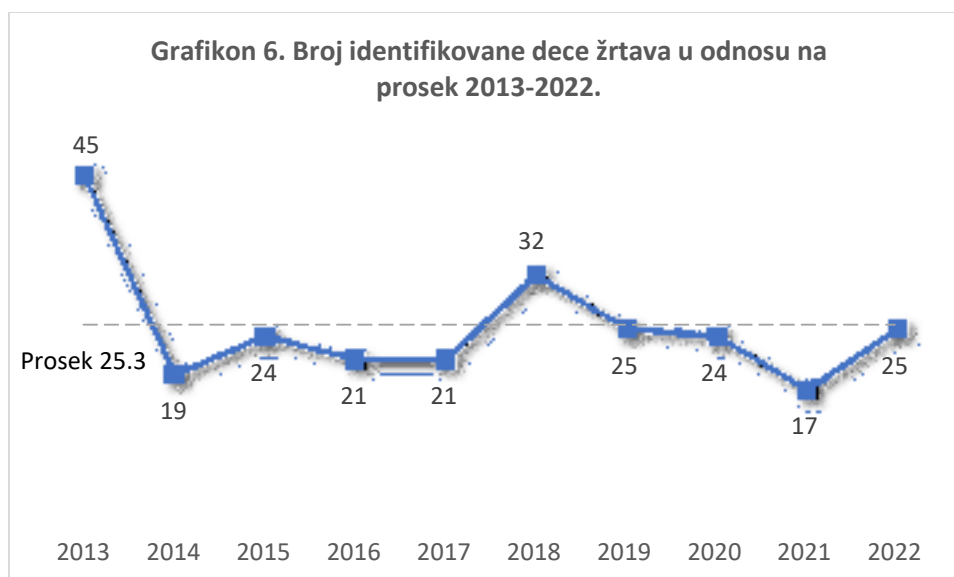
⁶⁶<https://zuov-katalog.rs/index.php?action=page/catalog/view&id=1285>, pristupljeno 10. marta 2023.

⁶⁷Službeni glasnik RS, br. 53/2017.

⁶⁸<https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/kontrolne-liste-inspeksijski-nadzor>, pristupljeno 10. marta 2023.

Identifikacija, zaštita i integracija dece žrtava trgovine ljudima

Deca tradicionalno čine visok procenat identifikovanih žrtava trgovine ljudima u Srbiji: na desetogodišnjem nivou (2013-2022), skoro 40% identifikovanih žrtava su deca, a u periodu sprovođenja Strategije (2017-2022) čak 44%. Treba imati u vidu da je reč o osobama koje su u trenutku identifikacije bile maloletne. S obzirom na to da eksploatacija često traje više godina, ovaj procenat nije stvarni odraz eksploatacije dece, tj. bio bi viši da se kao odrednica uzima uzrast u vreme eksploatacije. Udeo identifikovane dece nije ujednačen po godinama: najmanji je bio 2014. (15,2%), a najviši 2019 (64%).



Izvor: Statistički izveštaji Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Više od 85% žrtava identifikovanih u periodu 2017-2022 su devojčice, izložene raznim oblicima seksualne eksploatacije (56%), prinudnom braku (17,9%) i višestrukoj eksploataciji (13%). Ostali oblici eksploatacije su prisutni, ali sa manjim udelom. Trećina identifikovanih dečaka bili su žrtva prinudnog prosjačenja, a u manjem procenu slede ostali oblici eksploatacije. Samo kod prinude na vršenje krivičnih dela ima više identifikovanih dečaka (ali neznatno – tri dečaka u odnosu na dve devojčice). Ne postoji oblik eksploatacije gde su identifikovani samo dečaci – kod devojčica je to prinudni brak.

Što se tiče zaštite, pomoći i podrške, o tome ima malo pouzdanih podataka. Kako je ranije navedeno, Izveštaji o radu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima ove podatke ne daju na dosledan način. Ono što se svakako može reći, i na osnovu konsultativnog procesa, kao i na osnovu pregledanih izveštaja, usluge namenjene deci žrtvama nedovoljno su razvijene ili nepostojeće. Ne postoji specijalizovani smeštaj za decu žrtve, osim što je u Prihvatište za urgentno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima moguće smestiti devojčice starije od 16 godina. Deca žrtve smeštaju se u druge smeštajne kapacitete u sistemu socijalne zaštite, ali to rešenje

nije adekvatno i ne odgovara na specifične potrebe ove dece. Može se čuti da su poslednjih godina intenzivirani naponi da se razvije i osnaži specijalizovano hraniteljstvo kroz koje bi deca žrtve dobila porodični smeštaj, što jeste dobar pravac, ali nema podataka kako se to realizuje u praksi.

O postupanju sa decom žrtvama u postupcima za krivično gonjenje počilaca, na koje se primenjuju opšta pravila za postupanje sa maloletnim osobama koje su oštećeni i svedoci krivičnih dela, nema značajnih javno dostupnih podataka, ni kvalitativnih ni kvantitativnih, što bi se delimično moglo rešiti i kroz unapređenje godišnjih izveštaja RJT i Vrhovnog kasacionog suda. Svi AP predviđali su poneku aktivnost u tom smislu (AP 2017-2018 imao je čak i posebnu meru), pre svega kada je reč o edukaciji. Ipak, i kod onog što je realizovano ne vidi se strateški pristup ili veza sa Strategijom/AP. Pretpostavka je da se o ovome više može saznati kroz izveštaje o sprovođenju AP za Poglavlje 23 i Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji 2020-2025.

Suzbijanje iskorišćavanja dece u pornografske svrhe zloupotrebom komunikacionih i informacionih tehnologija

Ova tema se pojavljuje kao eksplicitna mera u Predlogu AP 2021-2022, mada je zloupotreba komunikacionih i informacionih tehnologija prepoznata kao rizik i u Analizi stanja, kao i u sižeu koji prati Poseban cilj 2. Ovde se neće analizirati realizacija mere jer podataka nema, već će biti date neke opšte napomene. Već je rečeno da se u AP u vezi sa ovim aspektom Posebnog cilja 5 vrši upućivanje na Strategiju za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2019-2023.

Osim toga, 2017. godine uspostavljen je Nacionalni kontakt centar za bezbednost dece na internetu kao institucionalni mehanizam koji se bavi prevencijom i reagovanjem na ugrožavanje dece u digitalnom okruženju. Prijave se primaju putem onlajn platforme www.pametnoibezbedno.govr.rs i broja telefona 19833. U radnoj verziji Izveštaja o realizaciji Predloga AP 2021-2022 navedeno je da je od januara 2021. do juna 2022., od svih primljenih poziva i poruka, najveći deo čine „prijave koje u sebi sadrže krivična dela pod kategorijama vrbovanje, uznemiravanje i dečja pornografija“, koje su upućene Tužilaštvu za visokotehnološki kriminal i MUP-u. U konsultativnom procesu se moglo čuti da prijava koje se tiču vrbovanja i eksploatacije u kontekstu trgovine decom nije bilo, iako osobe koje rade na telefonu i platformi (jedna stalno zaposlena osoba i manji broj volontera) imaju znanja o NRM i kome i kako eventualne takve slučajeve da upute. Osim toga, Nacionalni kontakt centar za bezbednost dece na internetu tokom ovog strateškog ciklusa održao je brojne edukacije u celoj Srbiji i za decu i za roditelje.

U budućnosti bi bilo preporučljivo da se policijski službenici iz Odeljenja za borbu protiv visokotehnološkog kriminala uključe u rad buduće PRG (prema zapisnicima sa prethodnih sastanaka, njihovo dosadašnje prisustvo bilo je sporadično), kao i da se poboljšaju i ojačaju kapaciteti ovog vrlo važnog Odeljenja, jer se očekuje, i na globalnom nivou, da se i vrbovanje i eksploatacija u trgovini ljudima sve više odvija u digitalnom svetu, što je izazov na mnogo nivoa.

Pitanje 7. Koji su ključni faktori koji su doprineli uspešnom ostvarivanju rezultata?

Uspešnosti realizacije Strategije umnogome je doprinela dugogodišnja saradnja koja postoji među najznačajnijim akterima u suzbijanju trgovine ljudima u Srbiji, a koja je tokom ovog strateškog ciklusa u velikoj meri i formalizovana i ojačana.

Značajno u tom smislu bilo je i imenovanje nacionalnog koordinatora i osnivanje, tj. početak funkcionisanja Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima koji su služili kao centralna tačka i svojim autoritetom uticali da se Strategija sprovodi u najvećoj mogućoj meri s obzirom na manjkavosti akcionih planova.

Najveći doprinos uspešnosti Strategije dala je činjenica da postoji značajan broj donatorskih i međunarodnih organizacija koje imaju projekte usmerene na različite aspekte problema trgovine ljudima, koji su obezbedili finansijske resurse za realizaciju aktivnosti, ali i animirali uključivanje tradicionalno neuključenih aktera, kao što je inspekcija rada. Donatorska i projektna podrška nadomestila je nedovoljna izdvajanja iz budžeta Republike Srbije za suzbijanje trgovine ljudima.

Pitanje 8. Koji faktori su sprečavali uspešnu implementaciju?

Uspešnu implementaciju, u formalnom smislu, najviše su sprečavale manjkavosti samih akcionih planova. Kako je već rečeno, planirane aktivnosti su često bile neprecizne, nejasne, uopšteno formulisane ili neadekvatno planirane, praćene lošom procenom (ne)potrebnih finansijskih sredstava i rokovima za izvršenje koji nisu bili ostvarivi, gde se nije vodilo računa o kompleksnosti pojedinih aktivnosti. U konsultativnom procesu mogla se čuti pohvala na račun AP, u smislu da nisu imale toliko veliki broj aktivnosti u odnosu na neke druge strateške i akcione dokumente. Ipak, i ovaj manji broj često je bio prekomeran i prevazilazio je kapacitete institucija koje su bile odgovorne za njihovo sprovođenje.

Značajan negativan faktor je činjenica da se Savet za borbu protiv trgovine ljudima, kao telo koje treba da pruži političku podršku borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji, sastalo samo dva puta tokom ovog strateškog ciklusa, poslednji put 2019. godine.

Konačno, pandemija Covid-19 suštinski je usporila, a po nekim sagovornicima u konsultativnom procesu i unazadila, reformske aktivnosti koje je trebalo realizovati u ovom strateškom ciklusu. Nije reč samo o aktivnostima koje nisu mogle da se realizuju na planiran način, već i o opštem padu entuzijazma i zainteresovanosti uključenih. U tom smislu, realizacija Strategije bi mogla da se podeli na period pre i posle pandemije.

5.3. Efikasnost sprovođenja Strategije

Pitanje 9. Koliko su bili efikasni mehanizmi koordinacije, praćenja i izveštavanja o sprovođenju Strategije?

Institucionalni okvir za sprovođenje Strategije sastavljen je od Saveta za borbu protiv trgovine ljudima, Nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i Radne grupe za sprovođenje i praćenje Strategije.

Savet za borbu protiv trgovine ljudima

Novi Savet za borbu protiv trgovine ljudima obrazovan je Odlukom Vlade Srbije 12. oktobra 2017. godine.⁶⁹ Na čelu Saveta nalazi se ministar unutrašnjih poslova, dok su članovi ministri nadležni za oblasti finansija, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, pravde i zdravlja. Među nadležnostima Saveta, uz koordinaciju nacionalnih i međunarodnih aktivnosti za borbu protiv trgovine ljudima i usklađivanje postupanja nadležnih državnih organa i drugih organizacija i institucija koji su od značaja za borbu protiv trgovine ljudima, je i praćenje i ocenjivanje napretka u sprovođenju Strategije i AP, uz mogućnost predlaganja izmena Strategije i AP Vladi radi unapređenja njene efikasnosti i održivosti. Odlukom je predviđeno da se Savet sastaje najmanje dva puta godišnje, da jednom godišnje podnosi izveštaj o svom radu Vladi Srbije, kao i da sastancima Saveta prisustvuje nacionalni koordinator za trgovinu ljudima jednom godišnje.

Tokom perioda sprovođenja Strategije, Savet je u formalnom smislu delovao u dva sastava, prateći izmene u sastavu Vlade Srbije, pošto je članstvo u Savetu namenjeno nosiocima ministarskih zvanja.⁷⁰ Savet na čijem čelu je sadašnji Ministar unutrašnjih poslova u trenutku pisanja ovog izveštaja još nije bio formiran.

Iako je Odlukom o obrazovanju Saveta iz 2017. godine predviđeno da se Savet sastaje najmanje dva puta godišnje, Savet je u pet i po godine, od svog osnivanja 2017. godine do isteka Strategije u decembru 2022. godine održao dve sednice: 7. decembra 2017. i 25. januara 2019. godine.⁷¹ Ostale aktivnosti Saveta u skladu sa Odlukom Vlade o obrazovanju Saveta nisu poznate.

Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima i Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima

Imenovanje nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima u tekstu Strategije navedeno je kao jedan od dva preduslova za sprovođenje Strategije. Koordinatora rešenjem imenuje Vlada i utvrđuje njegove nadležnosti. Nešto ranije⁷², u okviru Direkcije policije osnovana

⁶⁹ Službeni glasnik RS, br. 92/2017.

⁷⁰ Drugi sastav Saveta imenovan je Rešenje o razrešenju i imenovanju predsednika i članova Saveta za borbu protiv trgovine ljudima od 18. marta 2021. godine, Službeni glasnik RS, br. 24/2021.

⁷¹ Odeljak posvećen borbi protiv trgovine ljudima na internet prezentaciji Vlade Srbije (kreiran na predlog Saveta) <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/316686>, pristupljeno 20. februara 2022.

⁷² <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId0900001680657ec4>, str. 4.

je Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima. Rešenjem Vlade Srbije⁷³, nacionalni koordinator imenovan je 6. oktobra 2017. godine, koji je istovremeno i rukovodilac Kancelarije, kao i predsednik Posebne radne grupe za praćenje i sprovođenje Strategije. Iako Strategija predviđa da će Vlada Srbije utvrditi nadležnosti nacionalnog koordinatora, ovo Rešenje bavi se isključivo imenovanjem, dok se čini da dokument koji precizira nadležnost nacionalnog koordinatora ne postoji kao takav. Poslovi koje obavlja Kancelarija detaljno su opisani u Informatoru o radu Ministarstva unutrašnjih poslova.⁷⁴

Nacionalni koordinator imenovan na početku realizacije Strategije penzionisao se u septembru 2022. godine i još uvek nije imenovan novi. Ta činjenica, uz formalno nepostojanje AP za poslednje dve godine važenja Strategije, nepovoljno utiče na efikasnost i efektivnost koordinacije aktivnosti u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji, posebno imajući u vidu značaj nacionalnog koordinatora za proces budućeg strateškog planiranja.

Kancelarija se trenutno nalazi u prostoru Narodne skupštine Republike Srbije, što je u konsultativnom procesu ocenjeno s jedne strane kao dobro rešenje, jer ukazuje na nad-institucionalnost koordinacije, tj. da nije reč o koordinaciji policijskog rada već sveukupnih aktivnosti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji; s druge strane, pošto su svi zaposleni u kancelariji (trenutno četiri osobe) policijski službenici, fizička odvojenost od sopstvenog ministarstva može stvoriti utisak (pa čak i dovesti) do skrajnutosti i nevidljivosti u matičnom sistemu. Treba napomenuti da u zgradi Narodne skupštine, Kancelarija nema stalan prostor, već se često premešta.

U konsultativnom procesu izražena je velika zamerka činjenici da nacionalni koordinator nema veću nezavisnost, već je svaki korak opterećen prevelikim formalnostima, što usporava, a nekad i zaustavlja rad. To se posebno odnosi na obavezu da nacionalni koordinator pribavlja odobrenje

⁷³ Službeni glasnik RS, br. 90/2017.

⁷⁴ „Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima obavlja stručne poslove u vezi borbe protiv trgovine ljudima za potrebe Saveta za borbu protiv trgovine ljudima. Neposredno učestvuje, sprovodi i prati aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima predviđenim strateškim dokumentima. Prati, koordinira, nadzire i usmerava primenu mera i radnji koje za cilj imaju borbu protiv trgovine ljudima. Prati primenu međunarodnih ugovora, zakonskih i drugih propisa, inicira njihove izmene ili dopune i učestvuje u njihovoj izradi u oblasti borbe protiv trgovine ljudima. Koordinira rad organizacionih jedinica Direkcije, sa državnim organima, organizacijama civilnog društva, partnerima i međunarodnim organizacijama, a u vezi sa praćenjem stanja i suzbijanjem trgovine ljudima. Usmerava i pruža stručnu pomoć organizacionim jedinicama Direkcije u preventivnim aktivnostima i multidisciplinarnoj saradnji na nacionalnom, lokalnom i međunarodnom nivou u borbi protiv trgovine ljudima. Inicira i zajedno sa nadležnim organizacionim jedinicama organizuje i sprovodi stručnu obuku policijskih službenika u okviru svog delokruga. Prati, usmerava i po potrebi neposredno radi na prikupljanju podataka u oblasti borbe protiv trgovine ljudima i vrši analizu prikupljenih podataka. Vodi zbirke podataka i vrši razmenu podataka u okviru svog delokruga. Obavlja i druge poslove u oblasti trgovine ljudima po nalogu direktora“. Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, mart 2016, str. 9, dostupno na <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/d1c746c9-a937-494f-a25a-44f315819006/INFORMATOR+O+RADU+april+2016+latinica.pdf?MODAJPERES&CVIDliUFFyE>, pristupljeno 20. februara 2023.

svog ministarstva za svaki nastup ili učešće na događajima i u aktivnostima koje spadaju u samu srž mandata Kancelarije, pa time i njega kao rukovodioca Kancelarije.

Takođe, u konsultativnom procesu izražena je zapitanost, a negde i mišljenje da Kancelariji kao centralnoj tački u koordinaciji aktivnosti u oblasti suzbijanja trgovine ljudima mesto nije u MUP-u Srbije, te da nacionalni koordinator ne treba nužno (ili uopšte) da bude policijski službenik, uz ukazivanje na to da međunarodna, kao i regionalna praksa sadrži neka druga uspešna rešenja. S druge strane, imajući u vidu hijerarhiju i autoritet MUP-a Srbije, čini se da bi svako izmeštanje Kancelarije u ovom trenutku moglo imati nepovoljan uticaj na koordinaciju ove vrste aktivnosti i realizaciju budućeg strateškog dokumenta.

Rad Kancelarije je u konsultativnom procesu pozitivno ocenjen. Kao veliki izazov i zadatak za efektivniji i efikasniji rad u budućnosti ističe se jačanje formalnog autoriteta Kancelarije. Kako je jedan učesnik u konsultativnom procesu slikovito primetio: „Dobili su zadatak, mandat i ulogu, ali ne i ovlašćenja. Kancelarija može da koordinira samo one koji hoće da budu koordinirani. Mogu samo da zamole.“

Neki sagovornici u konsultativnom procesu pohvalno su se izrazili o radu Kancelarije, ali su iskazali svoje očekivanje da Kancelarija i nacionalni koordinator treba da bude i instance koje će pomagati u rešavanju problema i izazova, ne samo prilikom realizacije Strategije u užem smislu, nego i u široj oblasti suzbijanja trgovine ljudima: posredovanje u rešavanju problema, bilo između različitih instanci ili kada je reč o konkretnom slučaju, „kapa pod kojom ćemo iznositi probleme“, da Kancelarija treba da bude ona tačka koja poseduje sve podatke i informacije o onome što se dešava u celoj oblasti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji.

Najzad, neki sagovornici u konsultativnom procesu izrazili su bojazan da nacionalni koordinator neće uskoro biti imenovan, kao i da je dosadašnja međusektorska saradnja svoj uspeh u velikoj meri duguje ličnom autoritetu bivšeg Nacionalnog koordinatora, ukazujući u tom smislu na izazove koje budućnost donosi.

Posebna radna grupa za sprovođenje i praćenje Strategije

Posebna radna grupa za sprovođenje i praćenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022. tekstom Strategije predviđena je kao drugi preduslov za njeno sprovođenje u smislu institucionalnog okvira. Ovo multisektorsko telo zaduženo je za sprovođenje, praćenje i interno ocenjivanje sprovođenja Strategije.

Posebna radna grupa obrazovana je Rešenjem Ministra unutrašnjih poslova u oktobru 2017. godine.⁷⁵ U trenutku osnivanja, činili su je predstavnici 17 ministarstava i državnih organa „koji poseduju stručna znanja iz oblasti od značaja za sprovođenje Strategije“, tj. Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva finansija, Ministarstva trgovine, turizma i

⁷⁵ Rešenje 01 broj 7201/17-40 od 17. oktobra 2017.

telekomunikacija, Ministarstva kulture i informisanja, Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva spoljnih poslova, Republičkog javnog tužilaštva, Kancelarije za ljudska i manjinska prava, Bezbednosno-informativne agencije, Komesarijata za izbeglice i migracije, Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima i Crvenog krsta Srbije. Ovim Rešenjem imenovano je 38 članova Posebne radne grupe. Novi sastav Posebne radne grupe imenovan je novim rešenjem 2021. godine, kako bi se odgovorilo na promene u nadležnostima ministarstava i državnih organa, ali Posebna radna grupa se u ovom sastavu nikada nije sastala, o čemu će više reći biti u nastavku.

Iako se u tekstu Strategije, kao i u Rešenju Ministra unutrašnjih poslova (čl. III) navodi da organizacije civilnog društva ravnopravno učestvuju u procesu praćenja, izveštavanja i ocenjivanja sprovođenja Strategije, one se u sastavu Posebne radne grupe nisu našle po automatizmu, tj. na osnovu teksta Strategije u čijoj izradi su učestvovala (i Rešenja), već je bilo predviđeno da će predstavnici pet OCD učestvovati u radu Posebne radne grupe na osnovu izbora koji će biti realizovan u saradnji sa Kancelarijom za saradnju s civilnim društvom. Izbor predstavnika civilnog društva organizovan je u dva navrata: 29. novembra 2017. i u septembru 2021. godine.

Godine 2017. godine, na osnovu javnog poziva koji je sprovela Kancelarija za saradnju s civilnim društvom, za učešće u Posebnoj radnoj grupi izabrane su dve specijalizovane OCD sa višedecenijskim iskustvom u ovoj oblasti – ASTRA i Atina, dok ostale koje su se kandidovale nisu ispunile tražene uslove. Godine 2021. odlučeno je, iz razloga koji nisu najjasnije objašnjeni tokom konsultativnog procesa, da se popune nepopunjena mesta rezervisana za predstavnike civilnog društva i tom prilikom izabrane su još četiri OCD, ali PRG tada je već prestala da se sastaje.

Naime, iako PRG po svom nazivu podrazumeva sprovođenje i praćenje Strategije, te se u čl. VI Rešenja Ministra unutrašnjih poslova navodi da je završetak rada PRG opredeljen periodom primene Strategije, zadatak PRG (čl. II ovog dokumenta) određen je kao praćenje i ocenjivanje ispunjenosti ciljeva Strategije kroz operativno sprovođenje akcionih planova, a pošto Predlog AP za period 2021-2022, po isteku prethodnog AP, PRG grupa prestala je da se sastaje. Poslednji sastanak održan je u junu 2021. godine.

Rad Posebne radne grupe

Prvi multidisciplinarni nacionalni okvir za saradnju u suzbijanju trgovine ljudima u Srbiji osnovan je 2002. godine kroz Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima, koji je okupljao predstavnike relevantnih državnih institucija, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija, i u mnogim izveštajima međunarodnih tela se navodio kao primer dobre prakse multisektorske saradnje i partnerstva. Prilikom osnivanja Posebne radne grupe, postojala je težnja da ona iskoristi naučene lekcije i pozitivna iskustva partnerstva i saradnje iz nekadašnjeg Republičkog tima i nadogradi ih ispravljanjem uočenih nedostataka, pre svega kada je reč o efikasnosti i operativnosti.

U Posebnoj radnoj grupi nalaze se predstavnici institucija „koji poseduju stručna znanja iz oblasti od značaja za sprovođenje Strategije“. To je s jedne strane dobro rešenje, jer su na okupu svi koji

na bilo kakav način mogu da daju doprinos suzbijanju trgovine ljudima u Srbiji u širem smislu i sprovođenju Strategije. S druge strane, neki članovi PRG usko su specijalizovani za problem trgovine ljudima (npr. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, SBPOK/Odeljenje za suzbijanje trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi), za druge je to jedno od pitanja koje imaju u svom mandatu (npr. Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo prosvete), dok se u mandatima mnogih problem trgovine ljudima nalazi na vrlo indirektan način (npr. Ministarstvo finansija, Ministarstvo spoljnih poslova). Iako je u početku izjavljena načelna podrška resornih ministarstava, makar onih čiji ministri su bili članovi Saveta, u smislu angažovanja potrebnih resursa kako bi članovi PRG bili u mogućnosti da operativno prate sprovođenje AP i izvršenje pojedinačnih aktivnosti,⁷⁶ veliki izazov bio je odgovoriti na potrebe, održati interesovanje i obezbediti aktivno učešće svih članova PRG.

Dok se sastajala, PRG održala je 15 redovnih i dva vanredna sastanka. Redovni sastanci održavali su se kvartalno, sa unapred poznatim datumima sastanaka, što je omogućavalo blagovremeno planiranje prisustva i što je u konsultativnom procesu pohvaljeno. Sastanci su redovno i prema planu održavani uprkos pandemiji, a tri sastanka održana su putem interneta. Ipak, predstavnici nekih državnih institucija neredovno su prisustvovali sastancima, dok se kod nekih institucija predstavnik koji prisustvuje sastancima menjao – utisak sagovornika je, ne samo zbog personalnih promena u institucijama koje predstavljaju, već i usled neprepoznavanja i niskog prioriteta teme u samoj instituciji. To, između ostalog, potvrđuje i nizak stepen odgovora na poziv za učešće u konsultativnom procesu za potrebe ove evaluacije.

Osim članova PRG, što je omogućeno i Rešenjem o osnivanju Posebne radne grupe, sastancima su prisustvovali predstavnici međunarodnih i donatorskih organizacija koje su aktivne u oblasti suzbijanja trgovine ljudima i koje su donatori i partneri u sprovođenju velikog broja aktivnosti iz akcionih planova, kao i predstavnici državnih tela i OCD koji nisu bili članovi PRG, ali su bili zainteresovani za temu suzbijanja trgovine ljudima ili pojedine aspekte realizacije Strategije o kojima je na konkretnom sastanku bilo reč.

Na sastancima su predstavljani statistički podaci policije i Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u vezi krivičnih prijavi i identifikovanih žrtava trgovine ljudima, aktivnosti i rezultati sprovođenja aktivnosti vezanih za Strategiju u prethodnom periodu svih učesnika PRG koji su to želeli da podele, a naglasak je stavljan na pojedine teme ili aktivnosti od značaja za ostvarivanje rezultata, kao što su izrada novog AP, izrada Standardnih operativnih procedura i slično, kao i na izazove u radu. Pojedini sastanci bili su u većoj meri tematski, tj. posvećeni nekoj od tema od značaja za sistem borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji ili zaštitu žrtava (na primer, etičko medijsko izveštavanje o trgovini ljudima).

Zamerke na rad PRG pre svega se tiču efikasnosti njenog rada. Naime, redovni sastanci kao jedini oblik sastajanja PSG okupljali su veliki broj učesnika, što je onemogućavalo da se o specifičnim temama diskutuje u manjim grupama koje uključuju samo zainteresovane strane. Zatim, predstavnici državnih institucija nisu imali ovlašćenje da donose operativne odluke vezane za

⁷⁶ Zaključak sa sednice Saveta za borbu protiv trgovine ljudima, 7. decembar 2017.

sprovedenje Strategije, zbog čega je ponekad bilo teško efikasno praviti planove i dogovore. Konačno, zbog promene prisutnih predstavnika institucija, neki učesnici su sedeli na marginama sastanka i nisu mogli da se aktivno uključe u rad, iako je smisao PRG aktivno učešće, razmena i saradnja. S druge strane, ovakva PRG za neke učesnike i aktere predstavljala je korisnu priliku da upoznaju i predstave se drugima.

Uprkos zamerkama na rad PRG, svi sagovornici u konsultativnom procesu istakli su koliko je njeno postojanje važno za koordinaciju i razmenu informacija, posebno imajući u vidu veliki broj subjekata Strategije, što je postalo očigledno nakon što je prestala da se sastaje. Zbog toga bi bilo važno u budućem strateškom planiranju predvideti takvo telo za koordinaciju, realizaciju i praćenje Strategije čije postojanje i trajanje neće biti vezano za akcione planove, a možda razmotriti i mogućnost da takvo telo ne bude vezano za pojedinačan strateški dokument, već za Kancelariju za koordinaciju aktivnosti suzbijanja trgovine ljudima. To bi bilo i u skladu s načelom efikasnosti, jer je ekspertiza u oblasti suzbijanja trgovine ljudima ograničena i centralni akteri ostaju isti, tako da nema potrebe ponovo u formalnom smislu osnivati suštinski jedno te isto telo. Takođe, na taj način bi se izbegla trenutna situacija, a to je da usled neusvajanja operativnog dokumenta kojim se operacionalizuje postojeća Strategija, jedno kvalitetno i važno telo zaduženo ne samo za realizaciju, već i za praćenje, ocenjivanje i izveštavanje, kao i za razmenu informacija i praksi, prestane da funkcioniše.

Zatim, korisno bi bilo razmotriti mogućnost da se dosadašnji način rada PRG nadopuni, tako što će postojati stalne tematske podgrupe – bilo vezane za posebne ciljeve ili za velike teme od značaja za borbu protiv trgovine ljudima i zaštitu žrtava – koje će u užem sastavu moći da diskutuju i rešavaju izazove koji se u praksi pojavljuju prilikom rada na realizaciji Strategije. To je bio predlog mnogih sagovornika u konsultativnom procesu.

Izveštavanje

Nacionalni koordinator kao predsednik PRG bio je zadužen za sastavljanje izveštaja o realizaciji akcionih planova i Strategije na osnovu izveštaja koji su mu dostavljali članovi PRG. U početku je bilo predviđeno dostavljanje mesečnih izveštaja, ali već na trećem sastanku uvedena je kvartalna dinamika kao prikladnija. Mnogi sagovornici u konsultativnom procesu izjavili su, uz punu svest o značaju izveštavanja, da im je izveštavanje Nacionalnom koordinatoru bilo opterećenje, često zbog sopstvene opterećenosti, uključujući i opterećenost drugim izveštajima ili administrativnim procedurama koje su obavezne za njihovu ustanovu, a koje se pri proceni opterećenja na nivou institucije ne uzimaju u obzir. Prilikom dostavljanja izveštaja, neretko se članovi PRG nisu držali dogovorenog formata, nego je svako pisao šta je hteo, često izostavljajući bitne i suštinske podatke. Takođe, iz zapisnika sa velikog broja sastanaka PRG može se videti da je Nacionalni koordinator morao opetovano da opominje članove PRG da mu dostavljaju kvartalne izveštaje, što je potvrđeno u razgovorima tokom konsultativnog procesa. Sem toga, u Izveštaju o sprovođenju AP 2017-2018. za 2018, kao problem istaknuto je i nepotpuno dostavljanje izveštaja o realizovanim aktivnostima, za šta je predloženo rešenje bilo da se predloži zamena imenovanog člana PRG ako isti nije u stanju da izvršava zadatke u vezi realizacije aktivnosti predviđanih

rešenjem o imenovanju, kao i analiziranje učešća članova PSG. Iako su se članovi PRG menjali, kako je ranije navedeno, nije poznato da je do tih promena došlo po ovom osnovu.

Izveštavanje se vršilo prema obrascu koji je učesnicima dostavljen već nakon prvog sastanka PRG i ovaj format se menjao i prilagođavao, ali je nužno odražavao prethodno diskutovane slabosti akcionih planova. Bilo je pokušaja da se razvije softver koji će olakšati praćenje i izveštavanje, ali to nije do kraja realizovano, što se pokazalo kao racionalna i efikasna odluka, jer se struktura AP promenila, što bi značilo znatno i skupo prilagođavanje softvera ili čak izradu novog. Preduslov za razvijanje modela praćenja Strategije je da Strategija i AP imaju uniformnu i stabilnu formu. Primer dobre prakse, u tehničkom smislu, u ovoj oblasti godinama dobro funkcioniše pri Ministarstvu sigurnosti u Bosni i Hercegovini, a službenici Kancelarije imali su priliku da se s njim upoznaju.

Što se tiče izveštaja Nacionalnog koordinatora o sprovođenju AP, tokom perioda sprovođenja Strategije bilo je prisutno lutanje i neujednačenost, ali vidljiv je značajan napredak i u tom pravcu je potrebno nastaviti. Prvi AP pratili su obimni godišnji izveštaju narativnog tipa (dva izveštaja), gde su pobrojane sveobuhvatne aktivnosti koje su u oblasti suzbijanja trgovine ljudima sproveli članovi PRG, grupisane pod posebne ciljeve, ali ne nužno vezane za mere i aktivnosti iz AP, kao i bez osvrtnja na rezultate i ishode, što je generalna zamerka, mada ne i specifična, jer ni Strategija ni AP 2017-2018 ne sadrže pokazatelje uticaja, ishoda i rezultata, već samo pokazatelje aktivnosti. Izveštaj o sprovođenju AP 2019-2020. metodološki je znatno bolji, jer prati AP po merama i aktivnostima, nastoji da izvuče srž realizovanog i da kvantitativne podatke predstavi zbirno, ali se ne referiše na pokazatelje rezultata na nivou mera, već samo na pokazatelje aktivnosti. Zamerka koju su na ovaj izveštaj iznele OCD tiče se činjenice da su aktivnosti koje su sprovele OCD samostalno u izveštaju spojene sa drugim aktivnostima i generalizovane, pa naporu OCD – ionako u podređenom položaju što se tiče aktivnosti u AP – ostaju nevidljivi i neadekvatno vrednovani, a posebno kad se ima u vidu teret koji su OCD podnele za vreme vanrednog stanja.

Izveštaji o sprovođenju AP za 2018. i za 2019-2020. završavaju se poglavljem „Problemi sa preporukama za rešavanje“ (2018), tj. „Zaključci i preporuke“ (2019-2020), gde se iznose zapažanja koja su velikoj meri potvrđena tokom desk analize i konsultativnog procesa.

Što se tiče Izveštaja o rezultatima sprovođenja Predloga AP 2021-2022, on je, zbog vremenskog ograničenja, dostavljen u radnoj verziji i posmatran samo kao pomoćno sredstvo za konačnu ocenu uspešnosti Strategije, tj. s obzirom na status (ne)usvojenosti Predloga AP, nesastajanje PRG i neposotjanje obaveze izveštavanja, ne može se smatrati reprezentativnim i ocenjivati kao takav.

Uprkos svim iznesenim slabostima kada je reč o funkcionisanju koordinacione strukture za sprovođenje Strategije, uključujući nesastajanje Saveta kao tela koje treba da dà politički zamajac sprovođenju Strategije, nedovoljan formalni autoritet i nezavisnost Kancelarije i nacionalnog koordinatora, trenutno nepostojanje nacionalnog koordinatora iako se prethodni penzionisao prema zakonu, neefikasnost forme okupljanja PRG i neokupljanje PRG u poslednjih godinu i po

važnja Strategije, te manjkavosti u načinu praćenja i izveštavanja, sâmo uspostavljanje i postojanje ove strukture izuzetno je značajno i predstavlja jedno od najvažnijih pozitivnih postignuća Strategije. Zato bi u narednom strateškom ciklusu bilo važno ispraviti uočene manjkavosti i omogućiti uslove za dalje jačanje i unapređenje ove koordinacione strukture.

Pitanje 10. Koji pokazatelji i ciljne vrednosti su definisani za rezultate i ishode i da li su oni postignuti?

Samo AP 2019-2020 sadrži definisane pokazatelje i ciljne vrednosti – u AP 2017-2018 postoje samo pokazatelji na nivou aktivnosti, dok Predlog AP 2021-2022 nije usvojen, pa, iako je u određenoj meri bio realizovan, pokazatelji i ciljne vrednosti u njemu nisu primenjivi na ocenu zato što realizacija Predloga AP nije bila obavezna. Uz činjenicu da su posebni ciljevi, mere i aktivnosti često bili nedovoljno povezani i neadekvatno definisani, ovo je značajno otežalo ocenjivanje uspešnosti realizacije Strategije, tj. ocena uspešnosti morala se bazirati na ocenama sagovornika u konsultativnom procesu i analizi situacije, a ne na pokazateljima ishoda i rezultata i ciljanim vrednostima. Pokazatelji, bazne i ciljne vrednosti na nivou posebnih ciljeva detaljno su predstavljeni u odeljku koji se bavi efektivnošću.

Pitanje 11. Da li su postignuti rezultati u skladu sa postavljenim rokovima, a ako nisu koji je razlog?

Prilikom evaluacije, postavljeni rokovi nisu uzimani u obzir. Razlog za to je činjenica da su akcioni planovi pravljani za period od dve godine, a da su usvajani (ili neusvajani) uvek u drugoj polovini prve godine svoje implementacije, zbog čega od početka nije bilo moguće pridržavati se rokova (AP 2017-2018 usvojen je uz Strategiju, 4. avgusta 2017; AP 2019-2020 11. jula 2019, dok je javna rasprava za Predlog AP 2021-2022 okončana sredinom jula 2021). Praksa kasnog usvajanja AP 2017-2018 navela je autore AP 2019-2020 da široko određuju rokove za realizaciju aktivnosti, na nivou godine ili na nivou celokupnog perioda na koji se AP odnosi, što se ne može smatrati rokom u pravom smislu. Ni u izveštajima o sprovođenju AP nije značajnije bilo reči o rokovima. Važno je istaći da do kašnjenja u usvajanju AP nije dolazilo usled (ne)aktivnosti Nacionalnog koordinatora, Kancelarije ili PRG – pripremni proces počinjao je na vreme.

Uz ovu strukturnu manjkavost, nepredviđena okolnost koja je uticala na kašnjenje nekih aktivnosti je pandemija Covid-19, dok je realizacija nekih aktivnosti, pre svega u AP 2017-2018, kasnila zbog toga što su neadekvatni, tj. kratki rokovi bili predviđeni za realizaciju kompleksnih i preambiciozno postavljenih aktivnosti.

Pitanje 12. Da li su uložena sredstva i drugi resursi bili dovoljni za ostvarivanje rezultata, tj. kakav je odnos uloženi sredstava i postignutih ciljeva? Da li je do rezultata moglo doći putem nekih drugih aktivnosti?

Nije moguće proceniti finansijske aspekte realizacije Strategije, pa stoga ni odgovoriti na ovo pitanje, osim u opštem smislu da bi ciljevi u većoj meri i efikasnije bili realizovani da su aktivnosti planirane i sprovedene na fokusiraniji način. Praćenje realizacije Strategije, tj. AP nije uključivalo i praćenje uloženi sredstava.

U tekstu Strategije navodi se da će se sprovođenje Strategije, kao i AP 2017-2018, finansirati iz budžeta Republike Srbije i podrške donatora i međunarodnih organizacija, pri čemu su u trenutku pisanja Strategije bila poznata samo dva takva instrumenta, tj. izvora (TAIEX i Ministarstvo rada SAD). Data je procena troškova za sprovođenje Strategije za period 2017-2019. iz budžetskih sredstava prema resornom ministarstvu zaduženom za sprovođenje pojedinih aktivnosti, kao i za sprovođenje AP 2017-2018. Međutim, ne postoji finansijski izveštaj o sprovođenju AP, tako da nije poznato koliko sredstava je zaista utrošeno.

Slična je situacija sa AP 2019-2020, gde su, po aktivnostima, navedena sredstva koja će uložiti donatorske ili međunarodne organizacije, kao i OCD, ali ne uvek po aktivnosti, nego i na nivou celog projekta, tako da procenjena sredstva nije moguće izračunati prostim sabiranjem, što je verovatno razlog zbog čega se zbirna procena u dokumentu ne spominje. Finansijski aspekti realizacije ovog AP takođe nisu obuhvaćeni Izveštajem o njegovom sprovođenju.

Kada je reč o Predlogu AP 2021-2022, razlog za njegovo neusvajanje upravo leži u neadekvatno ispunjenim PFE obrascima (obrazac standardne metodologije za procenu finansijskih efekata akta), zbog čega Ministarstvo finansija nije dalo zeleno svetlo za puštanje ovog dokumenta javne politike u dalju proceduru.

Navedeni razlog za neusvajanje AP 2021-2022 može se posmatrati i kao jedan od indikatora uspešnosti Strategije u širem smislu. Kako je više puta navedeno u ovom izveštaju, fokus Strategije bio je na jačanju saradnje, povezivanju i institucionalnoj izgradnji kapaciteta svih uključenih aktera, koji su mnogobrojni. U suzbijanje trgovine ljudima zvanično je uključeno, u vreme osnivanja PRG, 17 ministarstava i drugih državnih organa sa svojim predstavnicima, uključujući i Ministarstvo finansija. Predstavnik Ministarstva finansija bio je član Posebne radne grupe za izradu Predloga akcionog plana za sprovođenje Strategije za period 2021-2022. koju je rešenjem obrazovao Ministar unutrašnjih poslova. Razumno je pretpostaviti da sprovođenje Strategije nije odgovornost osoba koje su imenovane kao članovi PRG, tj. osoba koje su učestvovala u izradi Predloga AP 2021-2022, već institucija koje predstavljaju. U tom smislu, ni Ministarstvo finansija, a ni finansijske službe uključenih ministarstava i drugih institucija, koje su u obavezi da popunjavaju PFE obrasce i za druge oblasti svog delovanja (iako nije poznato čiji PFE obrasci su ocenjeni kao neuspešni), nisu dali potreban doprinos i podršku koji bi stvorili uslove za usvajanje Predloga AP 2021-2022, što govori o tome kako državne institucije percipiraju sam problem i svoju ulogu u suzbijanju trgovine u Srbiji.

Drugi važan aspekt kada je reč o efikasnom korišćenju resursa je da veliki broj aktivnosti, uključujući i kompleksne aktivnosti, u AP 2017-2018 i AP 2019-2020 nije budžetiran, tj. njihovo sprovođenje predviđeno je u okviru redovnih poslova zaposlenih u nadležnim nosiocima

aktivnosti. S druge strane, u koloni koja procenjuje rizike za sprovođenje aktivnosti/mera koja je postojala u AP 2017-2018, kao rizik koji može otežati ili sprečiti realizaciju aktivnosti na više mesta navodi se preopterećenost zaposlenih, uz nizak prioritet aktivnosti. Ovo je još jedan razlog zašto budućem strateškom i akcionom planiranju treba pristupiti realističnije, tj. planirati mere i aktivnosti koje je moguće sprovesti sa raspoloživim resursima, uz svest o tome da je reč o mogućem, iako je poželjno i potrebno (možda) daleko veće. Eliminisanjem neostvarivog u trenutnim okolnostima bolje bi se fokusirala energija, te sprečilo razočarenje i frustraciju zbog neuspešnosti i neefektivnosti kod onih koji su zaista ulagali velike napore u realizaciju Strategije.

Konačno, ne samo kada je reč o ovom konkretnom strateškom dokumentu, aktivnosti i proizvodi koji iz njih proizilaze često se nepotrebno dupliraju, što je loš pokazatelj efikasnosti uložениh sredstava. U tom smislu, bilo bi preporučljivo napraviti elektronski resursni centar, bilo pri Kancelariji ili na neki drugi način (u svakom slučaju, ne kao deo sajta MUP-a Srbije), gde bi se mogle naći informacije o svim publikacijama, priručnicima, analizama, lifletima, video materijalima, zvaničnim dokumentima itd. od značaja za suzbijanje trgovine ljudima u Srbiji, što bi rešilo i problem nepostojanja evidencije lokalnih timova o kojoj je bilo reči u analizi Posebnog cilja 1.

5.4. Održivost rezultata ostvarenih kroz realizaciju Strategije

Pitanje 13. U kojoj meri su ostvarena postignuća održiva?

Ostvarena postignuća nisu održiva u punom smislu jer je neophodna kontinuirana podrška i ulaganje da bi nastavila da funkcionišu u praksi. Postignuća Strategije mogu se uslovno podeliti na sistemski rešenja i nesistemski postignuća. Generalno je očekivano da su sistemski rešenja održiva samim činjenicom da su inkorporirana u sistem. Međutim, to nije nužno slučaj. U ovom strateškom ciklusu desile su se važne institucionalne promene, pre svega kada je reč o policiji čije efekte je nužno pratiti i ispravljati uočene nedostatke kako bi se stvorio potpuno efikasan policijski odgovor. Zatim, za efektivno funkcionisanje Centra, osim potrebnih materijalnih resursa, neophodne su zakonske promene koje će ovoj instituciji dati pravnu sigurnost u sistemu socijalne zaštite. Sam rad Centra trebalo bi da bude predmet temeljne evaluacije, kako bi se utvrdilo u kom pravcu se institucionalni kapaciteti razvijaju i planirati dalji razvoj prema zaključcima te analize, da bi ova važna institucija mogla da ostvaruje svoju funkciju. Mnoge edukacije su ušle u zvanične programe nadležnih institucija, kao što su MUP, Pravosudna akademija, Ministarstvo prosvete, Nacionalna akademija za javnu upravu. Ali da bi se te edukacije na konzistentan način realizovale, potrebna je dodatna podrška i praćenje. Institut Nacionalnog izvestioca o trgovini ljudima jeste uveden kao posao koji obavlja Zaštitnik građana, ali on tek treba da se razvije i zaživi u praksi, počev od definisanja šta je tačno posao Nacionalnog izvestioca i koje je njegovo mesto u postojećem sistemu. To su samo neki od primera.

S druge strane, među „nesistemskim“ postignućima najupadljiviji je SOP, koji uređuje funkcionisanje nacionalnog mehanizma za upućivanje, ali čije korišćenje nije obavezno, nego preporučeno. Lokalni timovi za borbu protiv trgovine ljudima još uvek su u velikoj meri neformalna i nestalna tela. Brojne edukacije koje su održane u ovom strateškom ciklusu su edukacije jednokratnog tipa, te je njihov stvarni efekat upitan ako ih ne prati dalja podrška i ohrabrivanje da se naučeno koristi u praksi; uz to, velika fluktuacija zaposlenih u svim institucijama i organima ostavlja kontinuiranu potrebu za edukacijom da bi se sada postignuti efekti održali. Opet, to su samo neki od primera.

Zaključak je da su za punu održivost neophodni kontinuirani naponi, kontinuirana podrška i kontinuirana ulaganja, posebno imajući u vidu da sistem koji se još uvek razvija treba da odgovori na pojavu koja konstanto menja svoja oblička i moduse. To se sve može obezbediti kroz sledeći strateški dokument u oblasti suzbijanja trgovine ljudima.

Pitanje 14. Da li postoje adekvatni institucionalni kapaciteti za održavanje pozitivnih efekata Strategije?

Institucionalni kapaciteti na najvišem, koordinacionom nivou, uspostavljeni u okviru realizacije, tj. kao preduslov za realizaciju Strategije u ovom trenutku ne postoje u punom obimu. Kako je detaljno opisano u odeljku koji analizira efikasnost sprovođenja Strategije, centralno mesto u koordinaciji aktivnosti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji zauzimaju Savet za borbu protiv trgovine ljudima kao ministarsko telo, nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima i Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima. Savet se nije sastao od 2019. godine. Još nije doneto Rešenje o imenovanju novog Saveta koji bi odrazio promene na ministarskom nivou nakon formiranja postojeće Vlade Republike Srbije. Nacionalni koordinator, čije nadležnosti nisu formalno definisane, otišao je u penziju u septembru 2022. godine, a novi nije imenovan. Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, formirana internim dokumentom MUP-a Srbije, i dalje funkcioniše. Posebna radna grupa, kao multisektorsko i multidisciplinarno telo za saradnju u borbi protiv trgovine ljudima, formalno je vezana za sprovođenje i praćenje sprovođenja Strategije, što je u praksi protumačeno kao sprovođenje i praćenje sprovođenja AP, pa se nakon neusvajanja Predloga AP 2021-2022 više nije sastajala, a po isteku važenja Strategije, nema ni osnova da se sastaje. Na taj način, jedno važno postignuće ove Strategije, koje je nadogradilo i unapredilo dobru praksu iz prošlosti i koje bi imalo veliki kapacitet za održavanje pozitivnih efekata Strategije, u velikoj meri je anulirano.

Pitanje 15. Da li postoje dovoljni kapaciteti da se aktivnosti pokrenute spoljnom pomoći održe sopstveni ulaganjima?

U finansijskom smislu, Strategija i AP realizovani su iz budžetskih i donatorskih sredstava. Donatorska podrška bila je ključna za većinu aktivnosti koje izlaze van redovnih poslova nadležnih institucija. Akcioni planovi su u velikoj meri razvijani prema raspoloživim donatorskim sredstvima,

tako da uključuju aktivnosti za koje postoji zainteresovanost donatora, bilo da su obuhvaćene projektima koje su sami donatori planirali da realizuju ili je na državnom ili koordinacionom nivou sa donatorima dogovoreno u kojim oblastima je neophodna podrška. Ovo se odnosi i na državne institucije i na OCD, koje za svoje aktivnosti nisu dobijale budžetsku podršku tokom ovog strateškog ciklusa. Prema dostupnim podacima iz AP, najveća budžetska izdvajanja za realizaciju Strategije dolazila su od Ministarstva kulture i informisanja, zbog toga što je ovo Ministarstvo svake godine raspisivalo konkurse za medijske sadržaje na temu trgovine ljudima.

Zavisnost od eksterne podrške potvrđuju i sagovornici u konsultativnom procesu svojom ocenom da aktivnosti zavise od projekata, tj. finansija i koliko ih ima ili nema; u tom smislu, one odgovaraju na potrebe, ali ne nužno na prioritete.

Zbog svega navedenog preporučljivo je da u narednim strateškim ciklusima država postepeno preuzima na sebe, u finansijskom smislu, realizaciju sve većih delova Strategije. Na taj način bi se obezbedila održivost, smanjila zavisnost od interesa donatora i pojačalo bi se „vlasništvo“ države nad Strategijom u smislu prepoznavanja značaja teme suzbijanja trgovine ljudima za Republiku Srbiju.

6. OPŠTI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Za potrebe zaključka ove analize, možemo se poslužiti jednim od ključnih zaključaka iz analize „Implementacija Direktive 2011/36/EU⁷⁷: „Broj žrtava trgovine ljudima raste, broj krivičnih prijava i osuđujućih presuda i dalje je nizak, a stvaran obim pojave ne može se tačno proceniti. Loši podaci, nekonzistentnost postojećih podataka, praktične prepreke u primeni mera koje propisuje ova direktiva.... situacija je daleko od idealne. Ipak, tokom godina ostvaren je napredak i uloženi su naponi kako bi se unapredilo funkcionisanje mera za suzbijanje trgovine ljudima.“ Isto ovo može se reći i za Srbiju kada govorimo o implementaciji Strategije prevencije u suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022.

Strategija je sadržinski i formalno u najvećoj meri usklađena sa međunarodnim obavezama Republike Srbije u oblasti suzbijanja trgovine ljudima, pre svega sa Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, posebno ženama i decom koji prati Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Konvencije za borbu protiv trgovine ljudima Saveta Evrope. Prilikom izrade Strategije i akcionih planova, inkorporirane su preporuke GRETA iz prvog i drugog ciklusa evaluacije, UN Komiteta za prava deteta iz 2009. godine i TIP Izveštaja. Strategija se uklapa i u nacionalne strateške okvire, a od direktnog značaja su (Revidirani) Akcioni planovi za Poglavlja 23 i 24, Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2021-2025. i Strategija za borbu protiv viskotehnološkog kriminala za period 2019-2023.

Strategija ima opšti cilj i pet posebnih ciljeva usmerenih na partnerstvo, prevenciju, krivično gonjenje, zaštitu žrtava i dece žrtava trgovine ljudima. Posebni ciljevi odgovaraju na ključne oblasti u državnom odgovoru na problem trgovine ljudima u kojima je neophodna intervencija, te su u tom smislu relevantni. Sve mere i aktivnosti iz sva tri AP takođe jesu relevantne i potrebne i kod većine njih neophodno je nastaviti rad na konsolidovanju, unapređivanju ili primeni u praksi i shodnom prilagođavanju, a posebno imajući u vidu da neke od aktivnosti nisu do kraja realizovane. Na efikasnost realizacije Strategije uticala je i činjenica da akcioni planovi nisu usvajani na vreme da mogu da pokriju ceo vremenski period na koji se odnose.

Planirane aktivnosti često su bile neprecizne, nejasne, uopštene ili neadekvatno planirane, praćene lošom procenom (ne)potrebnih finansijskih sredstava i rokovima za izvršenje koji nisu bili ostvarivi, gde se nije vodilo računa o kompleksnosti pojedinih aktivnosti. Neki rezultati su postignuti na nivou pokazatelja aktivnosti, ali situacija je znatno slabija na nivou (pokazatelja) ishoda i rezultata, dok su i sami pokazatelji, gde ih ima, često neadekvatno odabrani, bilo tako što ne govore o promeni koju treba da pokažu, bilo zbog neprikladno postavljenih procenjenih polaznih i ciljanih vrednosti i izvora provere. Zatim, veza između mera i aktivnosti, a nekad i mera

⁷⁷Implementation of Directive 2011/36/EU: Migration and gender issues, European implementation assessment, EPRS, European Parliament, septembar 2020

i posebnih ciljeva nije uvek najjasnija. Ovo utiče na stvaranje realne slike o onome šta je u okviru sprovođenja Strategije zaista realizovano, tj. onemogućava da se realno sagledaju značajni napori koji su uloženi u sprovođenje Strategije na nivou nacionalnog koordinatora, Kancelarije i PRG. Ocena uspešnosti Strategije zbog toga se morala bazirati na ocenama sagovornika u konsultativnom procesu i analizi situacije, a ne na pokazateljima ishoda i rezultata i ciljanim vrednostima.

Većina aktivnosti u sva tri AP odnosila se na razvoj instrumenata i dokumenata (analize, procedure, modeli, indikatori i slično), kao i na obuke, dok su aktivnosti vezane za podršku žrtvama nedovoljne.

Sistem institucionalne i operativne koordinacije unapređen je, ali još uvek nije u potpunosti funkcionalan. Tome je doprinelo i penzionisanje nacionalnog koordinatora, nepostavljanje novog, činjenica da Kancelarija nema rukovodioca, da se Posebna radna grupa nije sastala preko godinu dana, te da je njen rad vezan za akcione planove, a ne za Strategiju u celini. Uprkos uočenim manjkavostima, sâmo uspostavljanje i postojanje ove koordinacione strukture izuzetno je značajno i predstavlja jedno od najvažnijih pozitivnih postignuća Strategije. Zato bi u narednom strateškom ciklusu bilo važno omogućiti uslove za njeno dalje jačanje i unapređenje.

Praćenje Strategije i izveštavanje – i izveštavanje nacionalnom koordinatoru i izveštavanje nacionalnog koordinatora – suočilo se sa brojnim izazovima. Izveštaji nacionalnog koordinatora jesu unapređeni tokom strateškog ciklusa, ali izazovi vezani za praćenje i izveštavanje od strane učesnika PRG nisu rešeni, tako da je na sledećoj strategiji da uspostavi efikasan i održiv sistem.

Sistem suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji karakteriše **uključenost i saradnja velikog broja aktera**. Ovaj strateški ciklus obeležila je formalizacija velikog broja partnerstava, uključujući i ona koja postoje preko deset godina. Međutim, iako su veze snažne i dugotrajne, još uvek se ne može reći da je sistem efektivno povezan na horizontalnom i vertikalnom nivou. Lokalni timovi za borbu protiv trgovine ljudima još uvek nisu u potpunosti formalizovani i održivi, a značajan problem je i što ne postoji jedno mesto na kome se mogu naći podaci o statusu i aktivnostima lokalnih timova. Standardne operativne procedure usvojene su, ali njihova primena nije obavezna, već preporučena. Planirano ažuriranje svake godine (ili bilo kada) izostalo je, uprkos bitnim promenama u nacionalnom sistemu za upućivanje.

Prevenција trgovine ljudima pretežno se razume kao edukacija različitih aktera da prepoznaju moguće žrtve i izvrše adekvatno upućivanje, te kao podizanje svesti javnosti kroz medijske sadržaje, tj. kampanje. U ovom strateškom ciklusu organizovane su brojne i raznovrsne edukacije, a učinjeni su značajni koraci u pravcu razvoja sistemskih rešenja kako se obuke ne bi svela na jednokratne aktivnosti podržane donatorskim sredstvima. Ministarstvo kulture i informisanja raspisalo nekoliko javnih konkursa za medije za medijske sadržaje na temu trgovine ljudima, ali i dalje postoji prostor da utiče na povećanu svest javnosti o trgovini ljudima. Nacionalna telefonska linija za prevenciju trgovine ljudima otvorena je pri Operativnom centru MUP-u Srbije kao besplatna telefonska linija putem koje se može prijaviti sumnja na trgovini ljudima. Podaci o broju

i vrsti primljenih poziva nisu dostupni, a uticaj ovog novog instrumenta za preliminarnu identifikaciju žrtava sa sada nije vidljiv. Efekti preventivnih aktivnosti usmerenih na izbeglice i migrante u Srbiji ne mogu se proceniti.

U oblasti **krivičnog gonjenja trgovaca i pravne zaštite žrtava** realizovane su važne aktivnosti i mere, ali ishodi i efekti još uvek se ne odražavaju na broj krivičnih prijava, osuđujućih presuda, trajanje postupka, smanjenje sekundarne viktimizacije žrtava ili efektivnu, efikasnu naknadu štete. Najvažniji događaj je specijalizacija jedinica za borbu protiv trgovine ljudima u okviru kriminalističke policije i prelazak nadležnosti sa UGP na UKP. Istrage i pravosudno postupanje u predmetima trgovine ljudima značajno zaostaje za postupanje prema krijumčarenju ljudi. Usvojeno je Uputstvo o načinu postupanja zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u slučajevima trgovine ljudima. Republičko javno tužilaštvo donelo je Opšte obavezno uputstvo, prema kome su u svim apelacionim i višim javnim tužilaštvima određeni javni tužioci – kontakt osobe za krivična dela trgovine ljudima i trgovina maloletnim licima radi usvojenja. Broj lica protiv kojih su podnete krivične prijave od strane tužilaštva je porastao, ali je broj osuđenih lica ostao na približno istom nivou. Tužilaštvo za organizovani kriminal nije imalo nijedan predmet po krivičnom delu trgovine ljudima u ovom strateškom ciklusu. Pravni položaj žrtava se u ovom ciklusu nije znatno promenio osim kada je reč o broju dodeljenih statusa posebno osetljivog svedoka.

Deo Strategije posvećen **zaštiti žrtava** bio je u najvećoj meri usmeren na jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Poboljšanja su evidentna ali promene koje su se dogodile, u logističkom i operativnom smislu, još uvek nisu takve da na opredeljujući način utiču na borbu protiv trgovine ljudima. Najmanji napredak ostvaren je u oblasti unapređenja sistema zaštite, pomoći, podrške i održivog socijalnog uključivanja žrtava trgovine ljudima.

Cilj koji se bavi **zaštitom dece od trgovine ljudima**, iskorišćavanja o prostituciji i pornografiji izdvojen je kao kompromisni odgovor na preporuku UN Komiteta za prava deteta, ali ovakvo izdvajanje dece iz strukture partnerstvo-prevenција-krivično gonjenje-zaštita otežalo je planiranje, realizaciju, praćenje i izveštavanje o ovom posebnom cilju. Posebno pohvalno u ovom strateškom ciklusu je aktivno uključivanje i aktivnosti koje je realizovalo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Treba napomenuti da, za razliku od drugih oblasti suzbijanja trgovine ljudima, osim statističkih, vrlo je malo podataka koji se odnose na decu žrtve trgovine ljudima.

Realizacija Strategije finansirana je iz budžeta Republike Srbije i donatorskih sredstava. Donatorska podrška bila je ključna za većinu aktivnosti koje izlaze van redovnih poslova nadležnih institucija. Uz to, posebno u periodu 2017-2018, sprovođenje mnogih složenih aktivnosti predviđeno je u okviru redovnih poslova zaposlenih u nadležnim nosiocima aktivnosti bez posebno opredeljenih budžetskih sredstava, što nije bilo ostvarivo. Finansijske aspekte realizacije Strategije nije moguće proceniti, pre svega zato što praćenje realizacije Strategije, tj. AP nije uključivalo i praćenje uloženi sredstava. Takođe, posebno u periodu 2017-2018, sprovođenje mnogih složenih aktivnosti predviđeno je u okviru redovnih poslova zaposlenih u nadležnim

nosiocima aktivnosti, što nije bilo ostvarivo. Konačno, neusvajanje Predloga AP 2021-2022 zbog neadekvatno izraženih finansijskih planova neprihvatljivo je kada se radi o dokumentu Republike Srbije nad kojim ona ima potpuno vlasništvo.

Ostvarena postignuća nisu održiva u punom smislu jer je neophodna kontinuirana podrška i ulaganje da bi nastavila da funkcionišu u praksi, a to jednako važi i za sistemska rešenja i za nesistemska postignuća. Za punu održivost neophodni kontinuirani naponi, kontinuirana podrška i kontinuirana ulaganja, posebno imajući u vidu da sistem koji se još uvek razvija treba da odgovori na pojavu koja konstanto menja svoja oblička i moduse. To se sve može obezbediti kroz sledeći strateški dokument u oblasti suzbijanja trgovine ljudima.

Preporuke koje slede umnogome se poklapaju sa preporukama koje su nalaze u zaključnim poglavljima izveštaja o realizaciji akcionih planova, što znači da članovi PRG imaju svest o problematičnim tačkama u sistemu borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji i ideje za prevazilaženje problema.

Date preporuke su različitih nivoa opštosti jer je cilj da posluže za izradu narednog strateškog i operativnog dokumenta, što podrazumeva više nivoa reagovanja. Nastojalo se da preporuke budu izvedive, te stoga nisu uključene, na primer, preporuke koje se odnose na zakonske promene koje su bile uključene u akcione planove, ali neostvarene do njihovog isteka. Generalno, zakonodavni okvir za suzbijanje trgovine ljudima je u najvećoj meri adekvatan, iako se dosledno ne primenjuje, te bi dosledna primena već dovela do značajnih pomaka.

Preporuke su grupisane tako da se odnose na institucionalni okvir za koordinaciju, strukturu i proces izrade strateškog dokumenta uključujući sistem za praćenje i izveštavanje, te tematske oblasti obuhvaćene posebnim ciljevima Strategije koja se evaluira, uz ograničenje da se preporuke odnose samo na ono što je proizašlo iz procesa evaluacije, a ne na celokupnu tematsku oblast kao takvu.

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA KOORDINACIJU

- Redovno imenovati **Savet za borbu protiv trgovine ljudima** kao telo koje daje političku težinu i podršku borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji, koji će se redovno sastajati i izvršavati poverene poslove. Savet bi između ostalog trebalo da obezbedi politički konsenzus da je borba protiv trgovine ljudima važna za Republiku Srbiju, što bi doprinelo i realizaciji budućih strateških ciljeva, ali i aktivnijem i stabilnijem uključivanju svih relevantnih aktera.
- Imenovati **nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima** i definisati njegove nadležnosti i zadatke odgovarajućim podzakonskim aktom. Rešenje o imenovanju nije dovoljno, a ne doprinosi ni pravnoj sigurnosti ove pozicije u sistemu.
- Razmotriti mogućnost za jačanje kapaciteta **Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima**, i po pitanju broja zaposlenih i po pitanju prostora u kom radi, ali pre

svoga u cilju jačanja autoriteta Kancelarije prema ostalim akterima u borbi protiv trgovine ljudima.

- Formirati **Posebnu radnu grupu** koja će biti **više (ili paralelno) vezana za Kancelariju**. U postupanju u odnosu na Strategiju, Posebna radna grupa trebalo bi više da bude fokusirana na rezultate nego na aktivnosti. Posebna radna grupa značajna je za razmenu informacija o tome šta različiti akteri rade u ovoj oblasti, omogućiti da ona radi i kroz tematske/problemske podgrupe u cilju veće efikasnosti i operativnosti. Od koristi bi moglo biti i donošenje pravilnika o radu PRG. Takođe, potrebno je razmotriti opcije za stabilnije učešće članova PRG, pošto samo rešenje o imenovanju nije dalo zadovoljavajuće rezultate. U PRG uključiti Odeljenje za borbu protiv visokotehnološkog kriminala i Inspektorat rada na redovnoj osnovi.
- Bez odlaganja precizirati nadležnosti novoosnovanog instituta **Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima**, kao i njegov odnos prema drugim akterima u institucionalnom okviru. Zatim, preporučljivo je da se pri Zaštitniku građana imenuje poseban zamenik koji će isključivo obavljati poslove nacionalnog izvestioca, da se obezbede odgovarajući resursi, uključujući i ljudske resurse, i odgovarajuća obuka.

STRUKTURA I PROCES IZRADE STRATEŠKOG DOKUMENTA

- Prilikom pripreme sledeće Strategije, neophodno je definisati ključna pitanja koja treba razmotriti, vodeći računa o potrebama, prioritetima i naučenim lekcijama iz prethodnog strateškog ciklusa. Za to, osim ove ocene, treba iskoristiti i sledeći GRETA izveštaj, koji analizira usklađenost sa svim elementima Konvencije Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima, a koja reflektuje sve najvažnije međunarodne standarde kada je ova oblast u pitanju.
- Sledeća Strategija bi trebalo da ima manji broj nosilaca na svim nivoima, tj. nosioci bi trebalo da budu realnije odabrani. Institucije koje jesu nosioci aktivnosti trebalo bi da prepoznaju odgovornost za njihovo sprovođenje i da ih ne prihvataju ako nemaju kapaciteta za sprovođenje.
- Elementi narednog strateškog dokumenta morali bi biti preciznije formulisani, a u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, da bi buduća realizacija bila uspešna, elementi strategije i akcionih planova moraju biti razumljivi onima koji su za sprovođenje odgovorni.
- Nastaviti sa praksom participativne izrade strategije i akcionih planova, što uključuje i direktno učešće OCD ASTRA i Atina, od čega se odstupilo kod Predloga 2021-2022, iako regulatorni okvir u oblasti izrade planskih dokumenata dozvoljava izuzetke kada je reč o uključivanju civilnog društva. Razmotriti mogućnosti za uključivanje aktivnosti čiji su nosioci OCD u akcione planove ako su te aktivnosti uključene kao postignuća u izveštajima o sprovođenju AP.
- Ako nije moguće usvajati akcione planove na vreme (jer njihovo usvajanje prevazilazi polje uticaja PRG), vremensko planiranje ne vezivati za naziv, već za broj meseca, te u planiranju predvideti mogućnost kašnjenja s početkom realizacije. Dosadašnji akcioni planovi su, samim datumom usvajanja, bili neostvarivi i dobili lošu ocenu po kriterijumu efikasnosti. Predvideti eksterne evaluacije akcionih planova pre izrade novih, kako bi se uočili i potvrdili izazovi i izbeglo ponavljanje grešaka.

- Obučiti članove PRG za strateško planiranje, kako bi se unapredilo njihovo poznavanje metodologije i procesa strateškog planiranja, s obzirom na to da je razumevanje bilo neujednačeno prilikom dosadašnje izrade ovih dokumenata.
- Na početku procesa strateškog planiranja obezbediti podršku i saradnju sektora za materijalno-finansijske poslove pri svakom nosiocu aktivnosti/mere koji je dužan da podnosi PFE obrasce.

PRAĆENJE I IZVEŠTAVANJE

- Razvijanje efikasnog i efektivnog sistema za praćenje i izveštavanje o realizaciji Strategije je prioritet. Izveštavanje mora biti zasnovano na ciljevima, merama i indikatorima, uz obavezu članova PRG da izveštavaju u zadatim rokovima i u zadatoj formi. Da bi ulaganje u razvoj alata za praćenje bilo efikasno, neophodno je ustaliti formu akcionih planova u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije. Alat za praćenje treba da omogući u stepen implementacije Strategije tj. AP u svakom trenutku, Potrebno je i razviti analitičke kapacitete onih koji izveštavaju. Razmotriti da li dobre prakse koje postoje u regionu mogu da odgovore na potrebe sistema u Srbiji.
- Imajući u vidu da je tokom ovog strateškog ciklusa uveden institut Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima, neophodno je razjasniti i precizirati oblasti i nadležnosti u oblasti izveštavanja između nacionalnog koordinatora i nacionalnog izvestioca, s obzirom na to da nadležnosti nacionalnog izvestioca nisu precizno definisane.
- Izveštaji bi trebalo da sadrže i detaljnije informacije o nerealizovanim aktivnostima i merama, razlozima za to, kao i o merama i aktivnostima od kojih se opravdano odustalo, sa obrazloženjem takve odluke.

PARTNERSTVO I SARADNJA

- Nastaviti sa jačanjem institucionalnog okvira i institucionalnih kapaciteta, ne kako se to uobičajeno shvata kroz obuke, već u smislu jačanja funkcionalnih nadležnosti i funkcionalnih veza, kao i u skladu sa nalazima Funkcionalne analize.
- Ojačati lokalne timove za borbu protiv trgovine ljudima i na taj način Strategiju spustiti na lokalni nivo. Nastaviti formalizaciju postojanja lokalnih timova u okviru lokalnih samouprava i uključivanja njihovih aktivnosti u lokalne akcione planove za migracije, čime bi dobili i finansije i održivost. Napraviti jedinstvenu i javno dostupnu bazu podataka (ili ove podatke uključiti u neku drugu bazu podataka) o lokalnim timovima, kako bi se znalo gde postoje, šta radi, gde je potrebna dodatna podrška a šta je sistem dobre prakse. Takva baza podataka bi bila korisna za planiranje budućih aktivnosti, i na nivou državnih institucija, ali i OCD i donatora. Izraz „baza podataka“ ne treba posmatrati u kontekstu skupih softvera, nego npr. internet prezentacije ili nekog sličnog rešenja.
- Sprovesti temeljnu analizu primene Standardnih operativnih procedura po metodologiji studije slučaja i na osnovu nalaza te analize i promena koje su nastupile u formalnom smislu

od vremena donošenja SOP-a ažurirati ovaj dokument i gde je potrebno sprovesti obuku za njegovu primenu.

PREVENCIJA

- Ako je moguće, obezbediti resurse i sprovesti analizu uticaja (*impact* analizu) dosadašnjih edukativnih programa i izraditi preporuke na kojima će se temeljiti razvijanje i realizacija budućih aktivnosti, kako je planirano u AP 2017-2018, što bi doprinelo efikasnosti i efektivnosti.
- Prilikom planiranja edukativnih aktivnosti, u što većoj meri predvideti stepenovanu obuku i mentorsku podršku učesnicima kako bi im se pomoglo da naučeno primene u praksi i odgovorilo na nedoumice koje nastanu po izlasku iz učionice.
- Osmisliti sistem jedinstvenog evidentiranja učesnika različitih edukativnih programa, što bi omogućilo da se procene potrebe za različitim vrsta edukacije i njihovo planiranje, ali i da isti ljudi ne pohađaju više puta iste vrste obuka. Primer dobre prakse postoji u Bosni i Hercegovini.
- Pratiti realizaciju programa koji su uvršteni u državne sisteme stručnog usavršavanja, raditi u pravcu veće održivosti i realizacije programa na osnovu potreba i prioriteta više nego na osnovu raspoloživih resursa, te osmisliti način za efikasno praćenje efekata obuka. Broj prijava koje se dostavljaju Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima jeste dobar pokazatelj efektivnosti određenih obuka, te bi stoga bilo korisno u izveštaje Centra uvrstiti i podatak o procentu prihvaćenih prijava iz pojedinačnih sistema.
- Pratiti rad i svrsishodnost Nacionalne linije za prevenciju trgovine ljudima, a podatke o broju i vrsti primljenih poziva uvrstiti u redovne godišnje izveštaje MUP-a Srbije.
- Potrebno je prevenciju trgovine ljudima posmatrati kao osnaživanje i poboljšanje stanja koje je izvor ugroženosti, a ne kao informisanje, što je sada najčešće slučaj. Zato i centri za socijalni rad i sistem socijalne zaštite uopšte treba da ima prominentniju ulogu u ovoj oblasti, pošto se veliki procenat žrtava, pre iskustva eksploatacije, već nalazio na evidencijama centara za socijalni rad.
- Jačati integrativni umesto sadašnjeg humanitarnog pristupa mešovitim migracionim tokovima. Dobro je nastaviti s preventivnim aktivnostima za izbeglice i migrante i izradom preventivnih materijala, ali i u širem smislu pratiti faktore rizika, kao što je činjenica da tokom trajanja azilnog postupka, podnosioci nemaju pristup tržištu rada, što ih tera na crno tržište i čini podložnim eksploataciji.

KRIVIČNO GONJENJE UČINILACA I PRAVNA ZAŠTITA ŽRTAVA

- Pratiti efekte nove organizacije nadležnosti za istrage u oblasti trgovine ljudima i sprovesti neophodna prilagođavanja, uključujući i efekte primene Uputstva o načinu postupanja zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u slučajevima trgovine ljudima.

- Uspostaviti instancu u UKP, koja linijski prati postupanje po krivičnom delu trgovine ljudima. Dostaviti specijalizovanim OCD sa licenciranim uslugama za žrtve trgovine ljudima kontakt dežurne službe po PU.
- Nastaviti sa postupanjem prema preporukama iz Funkcionalne analize uz ocenu efekata nakon protoka vremena.
- Uložiti više napora u istrage i procesuiranje trgovine ljudima kao krivičnog dela organizovanog kriminala (što je izdvojeno kao posebna oblast u poslednjoj Strategiji za borbu protiv trgovine ljudima EU)
- Iako je u međuvremenu donesena Nacionalna strategija za zaštitu žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji 2020-2025, koja je specijalizovana za tzv. pravnu zaštitu žrtava, pojačati aktivnosti na poboljšanju položaja žrtava tokom krivičnog gonjenja trgovaca, posebno kada je reč o naknadi štete, principu nekažnjavanja, statusu posebno osetljivog svedoka i pripadajućoj zaštiti, prekvalifikaciji u blaža krivična dela i sporazum o priznanju krivice. Temeljno preispitati sve predmete u kojima je došlo do prekvalifikacije trgovine ljudima u posredovanje u vršenju prostitucije, od policije do suda.
- Prilikom planiranja, voditi računa o fizičkim kapacitetima Pravosudne akademije da realizuje obuke za koje se navodi kao nosilac, kao i o ekspertizi koja je neophodna i prikladna u tematskom smislu.

PRIKUPLJANJE I PREZENTOVANJE PODATAKA

- Uspostaviti model za multisektorsko statističko prikupljanje i analizu podataka o trgovini ljudima u skladu sa Funkcionalnom analizom, koji je predložila Interresorna radna grupa u decembru 2022.
- Godišnji izveštaj o radu RJT unaprediti tako da se podaci o krivičnom delu trgovine ljudima izdvoje slično kao što je urađeno sa krivičnim delom nasilje u porodici, te uključiti i podatke od značaja za pravnu zaštitu žrtava. Takođe, i godišnji izveštaj o radu sudova Vrhovnog kasacionog suda dopuniti u delu koji govori o krivičnom delu trgovine ljudima materijalnim podacima koji će dati uvid u postupanje sudova.
- Kreirati elektronski resursni centar, gde bi se mogle naći informacije o institucionalnom okviru i delovanju, ali i svim publikacijama, priručnicima, analizama, video materijalima, zvaničnim dokumentima itd. od značaja za suzbijanje trgovine ljudima u Srbiji.

ZAŠTITA

- Zakonski urediti položaj i nadležnosti Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, uključujući i odlučivanje o statusu žrtve u formi rešenja, uz pravna sredstva koja se mogu koristiti za osporavanje rešenja, te omogućiti žrtvama kanale za ulaganje žalbe na postupanje stručni radnika.
- Ojačati stručne kapacitete zaposlenih u Prihvatilištu za urgentno zbrinjavanje i razviti nedostajuće pravilnike, planove, interne i eksterne procedure.

- Pratiti primenu novousvojenih indikatora, pre svega indikatora za formalnu identifikaciju žrtava, uz eksternu evaluaciju nakon određenog perioda primene, te razviti ostale pravilnike i smernice, uključujući i one koje su planirane, a nerealizovane u ovom strateškom ciklusu, i na taj način osigurati da Centar postupa u skladu sa ukupnim zakonskim okvirom u Srbiji.
- Participativno i transparentno analizirati potrebe žrtava i šta im od pomoći i podrške stoji na raspolaganju, te prema tome napraviti realan i održiv plan razvoja onoga što nedostaje – i uopšte i za posebne kategorije žrtava, uključujući i kapacitete za pružanje usluga, a pre svega kada je reč o reintegraciji. Takođe, osmisliti održive modele smeštaja za žrtve kojima nije potrebno ili nije dostupno prihvatilište, model specijalizovanog smeštaj za decu žrtve, uključujući i specijalizovano hraniteljstvo. Uz to, sprovesti eksternu evaluaciju usluga Centra, kao i načina na koji se generalno usluge žrtvama trgovine ljudima pružaju u svim uključenim sistemima, čime bi se doprinelo održivosti promena koje je Centar u ovom strateškom ciklusu ostvario.
- Ojačati plansko, strukturirano i kontinuirano uključivanje OCD u pružanje pomoći i podrške žrtvama, za šta kao model može koristiti praksa iz drugih evropskih zemalja, što je izuzetno značajno u svetlu ograničenih resursa i kapaciteta koji postoje u državnim sistemima. Obezbediti državno finansiranje makar akreditovanih usluga koje pružaju OCD.
- Intenzivnije raditi na prepoznatljivosti Centra i među ostalim ustanovama socijalne zaštite i šire, te rešiti problem neadekvatnog finansiranja rada Centra koji ovu važnu instituciju ostavlja bez sredstava za rad početkom svake godine, a razmotriti i prikladniji način nabavke usluga za žrtve u odnosu na sadašnju situaciju.

DECA

- Trgovinu decom ne posmatrati odvojeno od trgovine ljudima, te aktivnosti vezane za zaštitu dece u narednom strateškom dokumentu rasporediti u okviru drugih tematskih celina kojima pripadaju. Sve preporuke koje su u ovom izveštaju date jednako se odnose i na trgovinu decom i na trgovinu odraslim osobama.

OSTALO

- Posebnu pažnju pokloniti problemu trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije i srodnih pojava gde je već godinama prisutan povišen rizik koji se, a u svetlu migracija i ekonomske krize, neće smanjiti.
- Korišćenje savremenih tehnologija i za vrbovanje i za eksploataciju žrtava tretirati kao rizik koji pogađa sve starosne grupe, a ne samo decu, te, osim oslanjanja na postojeće okvire, jačati specijalizovane kapacitete u ovoj oblasti.

7. PRILOZI

Prilog 1 – Spisak pregledanih dokumenata i pisanih izvora

Akcioni plan za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda, bezbednost, Vlada Republike Srbije, Pregovaračka grupa za poglavlje 24, Beograd, 1. mart 2016, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/akcioni_plan_pg_24.pdf

Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za 2017. i 2018, Službeni glasnik RS, br. 77/17

Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za 2019. i 2020, Službeni glasnik RS, br. 50/19

Analysis Report. Trends of Human Trafficking in the MARRI Participants, MARRI, GIZ, april 2022

Bezbednost žrtava trgovine ljudima i pružalaca usluga u proceni rizika, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, 2021.

Bilten, Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2021. – Prijave, optuženja i osude, 690, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2022.

Bilten, Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2020. – Prijave, optuženja i osude, 678, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2021.

Bilten, Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2019. – Prijave, optuženja i osude, 666, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2020.

Bilten, Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2018. – Prijave, optuženja i osude, 654, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2019.

Bilten, Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2017. – Prijave, optuženja i osude, 641, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2018.

Bilten, Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2021. – Prijave, optuženja i osude, 689, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2022.

Bilten, Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2020. – Prijave, optuženja i osude, 677, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2021.

Bilten, Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2019. – Prijave, optuženja i osude, 665, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2020.

Bilten, Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2018. – Prijave, optuženja i osude, 653, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2019.

Bilten, Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2017. – Prijave, optuženja i osude, 643, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2018.

Vodič za prakse koje obećavaju u dugoročnoj zaštiti žrtava trgovine ljudima, ASTRA/REST, 2021.

Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021, Vrhovni kasacioni sud, Beograd, februar 2022.

GRETA – Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima, Izveštaj o sprovođenju Konvencije Saveta Evrope o borni protiv trgovine ljudima za Srbiju, Prvi krug evaluacije, GRETA(2014)19, usvojen 8. novembra 2013, objavljen 16. januara 2014, <https://rm.coe.int/greta-2013-19-fgr-srb-srb/16807113b6>

GRETA – Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima, Izveštaj o sprovođenju Konvencije Saveta Evrope o borni protiv trgovine ljudima za Srbiju, Drugi krug evaluacije, GRETA(2017)37, usvojen 24. novembra 2017, objavljen 29. januara 2018, <https://rm.coe.int/greta-2017-37-fgr-srb-srb/16807809fe>

Developing and Monitoring National Anti-Trafficking Response. A Practitioner's Guide, ICMPD, GIZ, 2021, <https://respect.international/developing-and-monitoring-national-anti-trafficking-response-a-practitioners-guide/>

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 30/2018

Implementation of Directive 2011/36/EU: Migration and gender issues, European implementation assessment, EPRS, European Parliament, septembar 2020.

Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, mart 2016, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/d1c746c9-a937-494f-a25a-44f315819006/iNFORMATOR+O+RADU+april+2016+latinica.pdf?MODAJPERES&CVIDliUFFyE>

Ispred ekrana. Istraživanje o rodno zasnovanom nasilju u digitalnom prostoru, Atina, Beograd 2022.

Izazovi dodeljivanja statusa žrtve trgovine ljudima u Srbiji, Predlog praktične politike, ASTRA, prEUgovor, Beograd, april 2022.

Izveštaj o radu za 2020. godinu, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Beograd, mart 2021.

Izveštaj o radu za 2021. godinu, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Beograd, januar 2022.

Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za 2019. i 2020. godinu za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022, period januar 2019-decembar 2020, Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, Beograd, 2020.

Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za 2017. godinu za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022, Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, Beograd, 2018.

Izveštaji sa sastanaka Posebne radne grupe za praćenje i sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022.

Institucionalni barometar 2.0, prEUgovor, Beograd, novembar 2019.

Informacija o sprovođenju Akcionog plana za 2018. godinu za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022, period januar-decembar 2018, Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, Beograd, 2019.

Migracioni profil Republike Srbije za 2021. godinu, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2020.

Migracioni profil Republike Srbije za 2020. godinu, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2021.

Migracioni profil Republike Srbije za 2019. godinu, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2020.

Migracioni profil Republike Srbije za 2018. godinu, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2019.

Model Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od trgovine ljudima i iskorišćavanja dece u pornografiji i prostituciji, Centar za prava deteta, Beograd, 2010.

Položaj i prava žrtava u sudskom postupku: Analiza sudske prakse i uočeni trendovi u njenom sprovođenju 2018-2021, ASTRA, Beograd, 2022

Predlog Akcionog plana za period 2021-2022. godine za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022.

PrEUgovor ALARM. Izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24, prEUgovor, Beograd, oktobar 2017.

PrEUgovor ALARM. Izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24, prEUgovor, Beograd, septembar 2019.

PrEUgovor ALARM. Izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24, prEUgovor, Beograd, maj 2020.

PrEUgovor ALARM. Izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24, prEUgovor, Beograd, novembar 2020.

PrEUgovor ALARM. Izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24, prEUgovor, Beograd, maj 2021.

PrEUgovor ALARM. Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1, prEUgovor, Beograd, novembar 2021.

PrEUgovor ALARM. Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1, prEUgovor, Beograd, maj 2022.

PrEUgovor ALARM. Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1, prEUgovor, Beograd, novembar 2022.

Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa, Vlada Republike Srbije, Sekretarijat za javne politike, Beograd, april 2020, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Update-0921-Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-FINAL-FINAL-290720-Objavljeno.pdf>

Priručnik za učešće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa, Vlada Republike Srbije, Sekretarijat za javne politike, Beograd, jul 2021, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-v3.pdf>

Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini, Republičko javno tužilaštvo, Beograd, april 2022.

Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2020. godini, Republičko javno tužilaštvo, Beograd, april 2021.

Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2019. godini, Republičko javno tužilaštvo, Beograd, april 2020.

Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2018. godini, Republičko javno tužilaštvo, Beograd, mart 2019.

Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2017. godini, Republičko javno tužilaštvo, Beograd, mart 2018.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda, bezbednost, Vlada Republike Srbije, Pregovaračka grupa za poglavlje 24, Beograd, 2020, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/a7fbd693-caec-4f3e-b471-187a2be8bcf0/lat-Akcioni+plan+za+P24+-+revidirana+verzija+23+07+2020.pdf?MODAJPERES&CVIDng1k6t5>

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period januar – jun 2021.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2021.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period januar – jun 2022.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2022.

Strategija prevencije u suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022, Službeni glasnik RS, br. 77/17

Strateška procena javne bezbednosti 2022-2025, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Direkcija policije, Beograd, 2021.

2022 Trafficking in Persons Report: Serbia, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State, 19. jul 2022, <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/serbia/>

2021 Trafficking in Persons Report: Serbia, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State, 1. jul 2021, <https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/serbia/>

2020 Trafficking in Persons Report: Serbia, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State, 25. jun 2020, <https://www.state.gov/reports/2020-trafficking-in-persons-report/serbia/>

2019 Trafficking in Persons Report: Serbia, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State, 20. jun 2019, <https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report/serbia/>

2018 Trafficking in Persons Report: Serbia, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State, 28. jun 2018, <https://www.state.gov/reports/2018-trafficking-in-persons-report/serbia/>

2017 Trafficking in Persons Report: Serbia, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State, 27. jun 2017, <https://www.state.gov/reports/2017-trafficking-in-persons-report/serbia/>

Trgovina ljudima u Srbiji – Presek stanja u kontekstu XXI veka, Secons, ASTRA, Beograd, 2022.

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the fourth periodic report of Serbia, 14 March 2019

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Report on the 48th session, Geneva, 19 May-6 June 2008: Committee on the Rights of the Child*, 16 November 2009, CRC/C/48/3, str. 82, tačka [72], <https://www.refworld.org/docid/4bfe1a8b2.html>

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia*, Geneva, 7 March 2017

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaja pojedinačnih dokumenata javnih politika, Službeni glasnik RS, br. 8/2019

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2021. godinu, Beograd, januar 2022.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2020. godinu, Beograd, mart 2021.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2019. godinu, Beograd, mart 2020.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2018. godinu, Beograd, mart 2019.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Reporting on the follow-up of the EU Strategy towards the Eradication of trafficking in human beings and identifying further concrete actions, Brisel, 4. decembar 2017.

Prilog 2 – Spisak aktera koji su učestvovali u konsultativnom procesu

Intervjui		
1.	Nacionalna kancelarija za koordinaciju borbe protiv trgovine ljudima	Sandra Dašić Marija Borisenko Marko Tanasković
2.	Nacionalni koordinator i rukovodilac Nacionalne kancelarije za koordinaciju borbe protiv trgovine ljudima u penziji	Mitar Đurašković
3.	Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima	Aleksandra Ljubojević Marija Nedeljković
4.	Republičko javno tužilaštvo	Tamara Mirović
5.	Udruženje ASTRA	Jasmina Krunić
6.	Udruženje Atina	Milan Aleksić
7.	Komesarijat za izbeglice i migracije	Jovana Konjević Jelena Šurlan
8.	Zaštitnik građana	Zoran Pašalić
9.	Ministarstvo prosvete	Milja Krivokuća
10.	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	Vladimir Šoć
11.	Savet Evrope	Mirjana Majstorović

12.	Međunarodna organizacija za migracije	Marko Perović Jovana Gušić Maja Vuksanović
13.	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju	Ana Petrović Jovanović
Fokus grupe		
Fokus grupa 1 – MUP Srbije		
1.	Uprava kriminalističke policije, Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, Odsek za koordinaciju, analizu i prevenciju trgovine ljudima	Vesna Milovanović Dimitrijević
2.	Uprava kriminalističke policije, Služba za suzbijanje kriminala, Odsek za prevenciju i suzbijanje maloletničke delinkvencije	Petra Kukić
3.	Uprava granične policije, Služba za strance	Milica Milanković
4.	Uprava granične policije, Kancelarija za azil	Katarina Zlokas Ivanović
5.	Uprava za međunarodnu operativnu policijsku saradnju	Katarina Kovačević
6.	Uprava za međunarodnu operativnu policijsku saradnju	Lidija Prokopić
Fokus grupa 2		
1.	Crveni krst Srbije	Jelena Anđelić
2.	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	Milena Bićanin

Prilog 3 – Uslovne polazne vrednosti na osnovu teksta Strategije

Oblasti reagovanja koje još nisu razvijene i oblasti koje je potrebno kontinuirano i dalje unapređivati (Poglavlje 4 Strategije) povezane sa posebnim ciljem koji se datom oblašću bavi (oznaka uslovno znači da data oblast nije bila predmet intervencije u okviru posebnog cilja kome pripada):

Oblast	Poseban cilj	Nalaz
1. Sistem institucionalne i operativne koordinacije još uvek nije upotpunostifunkcionalan	Poseban cilj 1 i Poseban cilj 3	Tokom strateškog ciklusa uspostavljen je funkcionalniji sistem institucionalne i operativne koordinacije, koji treba unapređivati, a posebno s obzorom na to da je ostvareni napredak doveden u pitanje zbog

		neimenovanja novog nacionalnog koordinatora i nesastajanja PRG.
2. Poslovi suzbijanja trgovine ljudima u policiji nisu jedinstveni ispecijalizovani(više jedinica i manadležnostu postupanju	Poseban cilj 3	Nadležnost za postupanje prenesena je sa UGP na UKP, čime je ovaj problem načelno rešen.
3. Ne postoji zajednički i sveobuhvatan sistem prikupljanja i analize podataka o trgovini ljudima	Poseban cilj 3	Posebna radna grupa osnovana u cilju rešavanja ovog problema je u poslednjim danima važenja Strategije sastavila predlog sistema za prikupljanje podataka.
4. Formalizovanje partnerstava u odgovoru na trgovinu ljudima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou još uvek nije u potpunosti uspostavljeno	Poseban cilj 1	Veliki broj partnerstava jeste formalizovan tokom ovog strateškog ciklusa.
5. Potrebno je unaprediti saradnju državnih organa u okviru koncepta integrisanog upravljanja granicom i sistema sveobuhvatnog upravljanja migracijama, naročito kako bi se poboljšalo prepoznavanje i identifikacija žrtava trgovine ljudima među kategorijama ranjivih migranata i tražilaca azila	Poseban cilj 1 (uslovno) i Poseban cilj 3	Nije poznato
6. Neravnomerna je obučenost i senzibilisanost stručnjaka koji rade na prevenciji, zaštiti žrtava i suzbijanju trgovine ljudima	Poseban cilj 2	Obučenosť i senzibilisanosť i dalje je neravnomerna, ali se tokom ovog strateškog ciklusa dosta napora ulagalo u jačanje kapaciteta i kompetencija, a efekti treba pratiti u narednom periodu. Na obučenosť znatno utiče fluktuacija zaposlenih u relevantnim institucijama, zbog čega potreba za edukacijama nije jednokratno rešiva.

7. Sistem identifikacije, zaštite i podrške žrtvama trgovine ljudima, posebno kada su u pitanju deca i ranjive kategorije migranata nije u potpunosti razvijen	Poseban cilj 4	U ovoj oblasti dosta je rađeno, pre svega kroz izgradnju kapaciteta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, iako se efekti još uvek ne odražavaju na broj identifikovanih i podržanih žrtava.
8. Sistem još uvek nije razvio posebne programe podrške za grupe u riziku i ranjive kategorije migranata kada je u pitanju prevencija trgovine ljudima i podrška žrtvama trgovine ljudima	Poseban cilj 2 i Poseban cilj 4	Programi podrške za grupe u riziku i dalje ne postoje kada je reč o prevenciji.
9. Sistem još uvek ne raspolaže potrebnim ljudskim resursima (nisu u dovoljnoj meri razvijene kompetencije zaposlenih u oblasti otkrivanja i procesuiranja slučajeva trgovine ljudima) i materijalnim resursima (ne postoje stalna budžetska sredstva za finansiranje na polju prevencije, zaštite žrtava i suzbijanja trgovine ljudima), za kvalitetnu podršku žrtvama trgovine ljudima	Poseban cilj 3 i Posebni cilj 4	I ljudski i materijalni resursi i dalje predstavljaju izazov, iako se dosta radilo na izgradnji i ljudskih i institucionalnih kapaciteta, posebno Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.
10. Nije dovoljno razvijena svest građana i medija o problemu trgovine ljudima	Poseban cilj 2	Svest građana nikad nije dovoljno razvijena kada je ovaj problem u pitanju
11. Fond za podršku žrtvama trgovine ljudima nije uspostavljen	Poseban cilj 4 (uslovno)	Ovakav fond spominje se eksplicitno samo u AP 2019-2020 i nije osnovan
12. Proces obeštećenja žrtava trgovine ljudima, u okviru parničnog postupka je neefikasan i ne omogućava odgovarajuće obeštećenje žrtava trgovine ljudima	Poseban cilj 3	Prema raspoloživim podacima, samo dve žrtve trgovine ljudima dobile su naknadu štete tokom ovog strateškog ciklusa. Fond za kompenzaciju nije osnovan.
13. Prihvatilište za urgentno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima, osnovano pri Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima, još uvek nije u funkciji	Poseban cilj 4	Prihvatilište je akreditovano i stavljeno u funkciju.
14. Institucija Nacionalnog izvestioca za problem trgovine ljudima nije uspostavljena	Poseban cilj 1	Institucija Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima uspostavljena je Zakonom o zaštitniku građana.

<p>15. Nije dovoljno razvijena svest zaposlenih u nadležnim organima i organima lokalne samouprave, stručnjaka, građana i medija o problemu iskorišćavanja dece i odraslih u prosjačenju sa elementima eksploatacije i trgovine ljudima</p>	<p>Poseban cilj 2 i Poseban cilj 5</p>	<p>Na razvijanje svesti o ovom konkretnom obliku trgovine ljudima nije na strateški način rađeno. Još uvek je prisutno puno predrasuda, uz nesposobnost razlikovanja dečjeg prosjačenja koje samo po sebi predstavlja oblik zanemarivanja dece, i prinudnog prosjačenja u kontekstu trgovine ljudima.</p>
<p>16. Nije dovoljno razvijena svest građana, medija i zdravstvenih radnika o problemu trgovine organima</p>	<p>Poseban cilj 2 (uslovno)</p>	<p>Ovim problemom Strategija se s pravom nije bavila.</p>