

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Maja Bele

Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

**HUMANITARNA DEJAVNOST OVSE IN NJENA VLOGA PRI
PREPREČEVANJU TRGOVINE Z LJUDMI**

Diplomsko delo

Ljubljana 2005

KAZALO

SEZNAM KRATIC.....	3
1. UVOD	5
2. OVSE	9
2.1. Nastanek	10
2.2. Organi in institucije	12
2.3. Delovanje	16
2.4. Sodelovanje z drugimi organizacijami in institucijami	19
3. HUMANITARNA DEJAVNOST OVSE	22
3.1. Razvoj.....	22
3.2. Mehanizmi.....	23
3.3. Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR)	25
3.3.1. Dejavnost	26
4. TRGOVINA Z LJUDMI	30
4.1. Definicija	31
4.1.1. Trgovina z ljudmi vs. tihotapljenje ljudi	34
4.1.2. Trgovina z ljudmi vs. prostitucija	35
4.1.3. Trgovina z ljudmi in suženjstvo	36
4.2. Vzroki	37
4.2.1. Feminizacija trgovine z ljudmi	39
4.3. Proces	39
4.3.1. Faze	39
4.3.2. Akterji	41
5. DEJAVNOST OVSE V BOJU PROTI TRGOVINI Z LJUDMI.....	43
5.1. Humanitarni pristop.....	44
5.2. Dokumenti	45
5.2.1. Akcijski načrt OVSE za boj proti trgovini z ljudmi	47
5.2.1.1. Priporočljivi ukrepi	48
5.3. Posebni predstavnik za boj proti trgovini z ljudmi	53
5.3.1. Zveza proti trgovini z ljudmi	54
5.4. ODIHR	56
5.5. Delovna skupina Pakta stabilnosti za preprečevanje trgovine z ljudmi	57
6. SKLEP.....	59
7. VIRI.....	62

SEZNAM KRATIC

ATAU	<i>Anti-Trafficking Assistance Unit</i> Oddelek za pomoč pri preprečevanju trgovine z ljudmi
EU	Evropska unija
ILO	<i>International Labour Organisation</i> /Mednarodna organizacija za delo
IOM	<i>International Organisation for Migration</i> Mednarodna organizacija za migracije
KVSE/CSCE	Konferenca za sodelovanje in varnost v Evropi/ <i>Conference for Security and Co-operation in Europe</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> /Organizacija severnoatlantskega sporazuma
NRM	<i>National Referral Mechanism</i> /Nacionalni referenčni mehanizem
NVO, NGO	nevladne organizacije/ <i>non-governmental organisations</i>
OCEEA	<i>Office of Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities</i> Urad koordinatorja OVSE za ekonomske in okoljske dejavnosti
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i> Urad za demokratične institucije in človekove pravice
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
SPMU	<i>Strategic Police Matters Unit</i> Oddelek za strateške policijske zadeve
SPTF	<i>The Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings</i> Delovna skupina Pakta stabilnosti za preprečevanje trgovine z ljudmi
TIP Report	<i>Trafficking in Persons Report</i>
UL OZN	Ustanovna listina Organizacije združenih narodov
UNHCHR	<i>United Nations High Commissioner for Human Rights</i> Visoki komisar ZN za človekove pravice
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> Visoki komisar ZN za begunce
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> /Sklad ZN za otroke
UNIFEM	<i>United Nations Development Fund for Women</i> Razvojni sklad ZN za ženske

UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
	Urad ZN za droge in kriminal
ZDA	Združene države Amerike
ZN	Združeni narodi (OZN)

1. UVOD

Živimo v 21. stoletju. V civiliziranem svetu, katerega največje bogastvo naj bi bil človek. V času, ko obstajajo številni mednarodni dokumenti in mednarodne organizacije, ki ščitijo pravice vseh ljudi, ne glede na spol, raso, narodnost, jezik, veroizpoved, prepričanje, ... V obdobju mnogoterih možnosti za ekonomsko, družbeno, intelektualno ali duhovno izpolnitev slehernega posameznika. Navkljub vsemu temu pa smo vedno pogostejše priča nezaslišanim kršitvam temeljnih človekovih pravic in svoboščin, včasih celo s strani institucij, ki naj bi skrbele za spoštovanje le-teh.

Skrb za človekove pravice sodi danes v ospredje prizadevanj številnih mednarodnih organizacij; tako medvladnih kot nevladnih (NVO), ki delujejo na mednarodni, regionalni, subregionalni ali lokalni ravni. Po koncu hladne vojne je področje človekovih pravic postalo eden izmed sestavnih delov širšega koncepta varnosti, ki poleg tradicionalno politično-vojaške dimenzije obsega še ekonomsko, okoljsko, socialno in kulturno.

Takšen edinstven celovit pristop k varnosti je lasten največji regionalni mednarodni varnostni organizaciji, tj. Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), ki je svojo pot začela kot multilateralna konferenca z namenom preseganja blokovske delitve ter postavljanjem okvirov sodelovanja med Vzhodom in Zahodom. Delovanje Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE) in njene naslednice OVSE temelji na sodelovanju, utrjevanju skupnih vrednot, vzpostavljanju in krepitvi zaupanja, mirnem reševanju sporov ter spoštovanju človekovih pravic, demokracije in vladavine prava. Slednja tri področja tvorijo t. i. humanitarno oz. človekovo dimenzijo varnosti OVSE, ki je postala še posebej pomembna v začetku 90. let prejšnjega stoletja ob razpadu večnacionalnih držav in pojavu etničnih konfliktov v evropskem prostoru. Dejavnosti današnje OVSE so še vedno usmerjene predvsem na zagotavljanje humanitarne dimenzije varnosti. Poglavitne naloge obsegajo izgradnjo demokratičnih družb temelječih na vladavini prava, krepitev civilne družbe, varstvo človekovih pravic, zaščito narodnih manjšin, nadzor volitev, izobraževanje ter svetovanje glede zakonodaje in človekovih pravic, preprečevanje diskriminacije in nestrpnosti ter boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu in trgovini z ljudmi.

Eden največjih sodobnih problemov, ki pomeni hudo kršitev temeljnih človekovih pravic in veliko grožnjo mednarodni varnosti in stabilnosti, je trgovina z ljudmi, ki je žal prisotna v večini držav sveta. V zadnjih letih tudi pri nas vedno pogostejše beremo ali slišimo o npr. vpletenosti visokih državnih uradnikov v prostitucijo in trgovanje z ljudmi v Črni gori

(Merljak 2003: 9), o prodaji novorojenčkov v Italiji,¹ o tem, da se je s prihodom mednarodnih sil na Kosovo število lokalov, kjer izkoriščajo žrtve trgovine z ljudmi, od leta 1999 do 2003 povečalo z 18 na 200,² o neuradnih podatkih ukrajinske vlade, da je 400.000 Ukrajink žrtev trgovine z belim blagom (Hojnik 2002a: 10), o multinacionalnih in drugih podjetjih ter njihovem izkoriščanju delavcev, med katerimi so tudi otroci, ki delajo za mizerne plače, če jih seveda sploh dobijo, pa o številki 27 milijonov,³ kolikor je dandanes še vedno sužnjev na svetu.

Trgovina z ljudmi je novodobna oblika suženjstva, ki pomeni hudo kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin; kršitev pravice do življenja, pravice do svobode in osebne varnosti, kršitev prepovedi diskriminacije, prepovedi suženjstva, prepovedi nasilja in ponižujočega ravnanja. Njen namen je izkoriščanje nedolžnih ljudi, ki preko prevare ali goljufije pristanejo v sužnjelastniškem razmerju, iz katerega ponavadi ni izhoda. Največkrat gre za spolno izkoriščanje, zlasti žensk in deklic, obstajajo pa še številne druge oblike izkoriščanja, npr. prisilno delo, pornografija, beračenje, trgovanje s človeškimi organi in nezakonite posvojitve.

V zadnjem času je trgovina z ljudmi postala globalni pojav, saj je vanjo vključenih večina držav sveta, ki se pojavljajo v različnih vlogah; kot države izvora, od koder žrtve prihajajo, kot prehodne države, čez katere so žrtve transportirane, ali pa ciljne države, kamor so žrtve namenjene. Za učinkovit boj s črno kugo modernega sveta, kot ji pravijo strokovnjaki, je zato nujno potrebno sodelovanje držav - izvornih, prehodnih in ciljnih - na bilateralni, regionalni in mednarodni ravni, sodelovanje z in med mednarodnimi organizacijami, tako vladnimi kot nevladnimi. Boj posamezne države ali mednarodne organizacije je zaradi vseobsežnosti in zapletene narave pojava že vnaprej obsojen na neuspeh. Korak naprej v boju proti trgovini z ljudmi je bil storjen 1. 2000 s sprejetjem enotnega mednarodnega pravnega okvirja, tj. *Protokola Združenih narodov za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki* (v nadaljevanju *Protokol ZN*). Sprejem protokola, ki predstavlja standard za nacionalne zakonodaje, so pozdravile tudi mednarodne organizacije, ki se posvečajo tej problematiki; poleg Združenih narodov (ZN) so na tem področju dejavne OVSE, Mednarodna organizacija za migracije (IOM), Svet Evrope ter mnoge druge, tudi

¹ *Kupovali novorojenčke*, http://www.prim-nov.si/sobota/clanki/30_dojen.html (30. 8. 2004).

² *Kosovo: ženske in dekleta, ki so žrtve trgovine z ljudmi, imajo človekove pravice*, <http://www.amnesty.si/clanek.php?id=207&l=zenske> (9. 9. 2004).

³ *Po svetu v suženjstvu še vedno okoli 27 milijonov ljudi*, <http://www.mladina.si/dnevnik/39593/> (2. 11. 2004).

nevladne organizacije (Anti-Slavery International, La Strada International, Amnesty International).

Preprečevanje trgovine z ljudmi je ena izmed prednostnih nalog OVSE, saj pripadajo države v regiji k najpomembnejšim izvornim, prehodnim in ciljnim državam. Prav tako se ta problematika dotika vseh treh dimenzij varnosti; politično-vojaške, ekonomske, zlasti pa humanitarne, kjer je bil OVSE v zadnjem času najbolj dejaven in kjer ima največ izkušenj. Glede na celovit pristop k problematiki, ki postavlja v ospredje zaščito pravic in pomoč žrtvam, se z reševanjem le-te znotraj OVSE ukvarjajo mnoge institucije in strukture (posebni predstavnik za boj proti trgovini z ljudmi, Urad za demokratične institucije in človekove pravice - ODIHR), katerih naloga je pomagati državam pri zatiranju trgovine z ljudmi.

Namen diplomske naloge je predstavitev regionalne organizacije OVSE in njene dejavnosti na humanitarnem področju, opis problematike trgovine z ljudmi ter delovanja OVSE oz. njenih institucij in struktur v okviru preprečevanja le-te.

Čeprav bom v nalogi uporabljala širši termin *trgovina z ljudmi* ali *trgovanje z ljudmi*, se bom osredotočila predvsem na *trgovino z belim blagom* oz. trgovino z namenom spolnega izkoriščanja, večinoma žensk in deklic, ki je v državah OVSE tudi najbolj prisotna.

Hipotezi:

Hipoteza 1: S svojim celovitim pristopom, z institucionalnimi zmogljivostmi, nakopičenim znanjem in izkušnjami na humanitarnem področju, z neposredno prisotnostjo na terenu ter ob sodelovanju z drugimi mednarodnimi in nevladnimi organizacijami OVSE tehtno prispeva k boju proti trgovini z ljudmi.

Hipoteza 2: Učinkovitost OVSE pri preprečevanju trgovine z ljudmi je odvisna od izpolnjevanja sprejetih mednarodnih obveznosti s strani držav udeleženk.

Struktura naloge:

Naloga je sestavljena iz kazala, seznama kratic, uvoda in metodološkega okvirja, osrednjega vsebinskega dela, sklepa in seznama uporabljenih virov. V uvodu sem predstavila svoja razmišljanja na temo diplomske naloge, namen proučevanja, hipotezi ter metodologijo, uporabljeno pri zbiranju, analizi in pisanju naloge. V drugem poglavju je prikazan nastanek in organizacijska struktura OVSE, način delovanja ter sodelovanje z drugimi organizacijami in institucijami. V tretjem poglavju sledi opis humanitarne dimenzije OVSE, njenih

mehanizmov ter ODIHR, osrednje institucije odgovorne za izvajanje te dimenzije. Četrto poglavje predstavi problematiko trgovine z ljudmi. Pojasnjena je definicija in razlike med pojmi, s katerimi se največkrat zamenjuje trgovina z ljudmi - tihotapljenje ljudi, prostitucija - ter naštetih dejavniki, ki potisnejo ali povlečejo žrtve ali trgovce v to dejavnost. Poglavje zaključi opis celotnega procesa oz. metod dela od novačenja žrtev do njihovega izkoriščanja ter opis glavnih akterjev. V petem poglavju je predstavljena vloga OVSE v boju proti trgovini z ljudmi, dokumenti, ki se nanašajo na preprečevanje te nezakonite dejavnosti in delovanje njenih institucij ter mehanizmov. Šesto poglavje je sklepno, v katerem ugotavljam veljavnost zastavljenih hipotez. Na koncu so navedeni viri, ki so bili uporabljeni pri izdelavi naloge.

Metodologija:

Izdelava dela je najprej obsegala okvirno opredelitev teme, nato zbiranje in analizo virov. Pri delu sem uporabila metodo analize in interpretacije primarnih (dokumenti, zakoni) ter sekundarnih virov (članki, knjige, raziskovalna poročila) in opisno metodo. Glede na pogostost izvora virov si sledita analiza internetnih virov (časopisni članki, razne publikacije, gradiva, pravni dokumenti, analize raziskovanj različnih mednarodnih in nevladnih organizacij ter držav) in analiza pisnih virov.

2. OVSE

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) je danes z 55-imi državami udeleženkami največja regionalna varnostna organizacija na svetu.⁴ V geografskem smislu se razprostira »od Vancouvra do Vladivostoka«, poleg vseh evropskih držav pa so vanjo vključene še države nekdanje Sovjetske zveze, Kanada in ZDA (Kemp in dr. 2002: 1).

Začetki OVSE segajo v čas hladne vojne, ko je bil glavni namen takratne Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE) preprečiti blokovsko konfrontacijo ter zgraditi most med Vzhodom in Zahodom. Konec dvopolnosti v mednarodnih odnosih je postavil KVSE pred nove izzive (notranji konflikti in pojav kriz brez udeležbe velesil), kar je povzročilo njeno postopno preoblikovanje iz mednarodnega foruma v regionalno varnostno organizacijo v skladu z VIII. poglavjem Ustanovne listine OZN (Grizold 2000: 270).

Čeprav je OVSE v primerjavi z drugimi mednarodnimi organizacijami javnosti dandanes manj poznana, igra še vedno zelo pomembno vlogo pri zagotavljanju miru, stabilnosti in varnosti, in sicer s spodbujanjem sodelovanja, medsebojnega zaupanja ter z uveljavljanjem demokracije in človekovih pravic.⁵ Med pomembnejša vprašanja, s katerimi se ukvarja, spadajo: nadzor oborožitve, preventivna diplomacija, ukrepi za krepitev zaupanja in varnosti, človekove pravice, krepitev civilne družbe, demokratizacija, izgradnja institucij, opazovanje volitev, vzpostavitev sodnega sistema, usposabljanje policije ter boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu in trgovini z ljudmi.⁶ OVSE predstavlja v svoji regiji primarni mehanizem za: (a) zgodnje opozarjanje, (b) preprečevanje konfliktov, (c) krizno upravljanje in (d) pokonfliktno obnovo (Kemp in dr. 2002: 3).

⁴ Države udeleženke OVSE so: Albanija, Andora, Armenija, Avstrija, Azerbajdžan, Belgija, Belorusija, Bolgarija, Bosna in Hercegovina, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Gruzija, Hrvaška, Irska, Islandija, Italija, Kanada, Kazahstan, Kirgizija, Latvija, Liechtenstein, Litva, Luksemburg, Madžarska, Makedonija, Malta, Moldavija, Monako, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Ruska federacija, San Marino, Srbija in Črna gora, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Švica, Tadžikistan, Turčija, Turkmenija, Ukrajina, Uzbekistan, Vatikan (Sveti sedež), Velika Britanija, Združene države Amerike. *General Information – Participating states*, http://www.osce.org/general/participating_states/ (18. 9. 2004).

Ker je nekaj držav udeleženk OVSE iz območja Sredozemlja, predstavlja enega izmed dejavnikov evropske varnosti tudi sredozemska dimenzija. OVSE ima vzpostavljen poseben odnos s t. i. sredozemskimi partnerji za sodelovanje (Alžirija, Egipt, Izrael, Jordanija, Maroko in Tunizija) ter azijskimi partnerji za sodelovanje (Japonska, Južna Koreja, Tajska in Afganistan), zlasti na področju tihotapljenja drog in lahkega orožja, trgovine z ljudmi ter boja proti terorizmu.

Mediterranean Partners, <http://www.osce.org/ec/partners/cooperation/mediterranean/> (11. 11. 2004), *Partners for Co-operation*, <http://www.osce.org/ec/partners/cooperation/partners/> (11. 11. 2004).

⁵ Kljub prisotnosti na Balkanu, zlasti v Bosni in Hercegovini ter na Kosovu, je delovanje OVSE v primerjavi z drugimi varnostnimi organizacijami v javnosti manj znano. Vzrok za to naj bi bil po mnenju organizacije predvsem poudarek na dejavnostih zgodnjega opozarjanja in preprečevanja konfliktov, kar običajno ne predstavlja najpomembnejših novic v medijih (Kemp in dr. 2002: VIII).

⁶ *Splošno*, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0101> (10. 12. 2004).

Poleg politične vloge OVSE pridobiva vedno bolj na pomenu tudi njena operativna dejavnost na kriznih območjih, kjer je poudarek na humanitarni dimenziji; demokratizaciji, spoštovanju človekovih pravic ter krepitvi civilne družbe in pravne države. V regiji deluje 18 misij, in sicer na območju Jugovzhodne (Albanija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Srbija in Črna gora, Kosovo, Makedonija) in Vzhodne Evrope (Belorusija, Moldavija, Ukrajina), Kavkaza (Armenija, Azerbajdžan, Gruzija) ter osrednje Azije (Kazahstan, Kirgizija, Uzbekistan, Tadžikistan, Turkmenija).⁷

Odločitve OVSE, ki se sprejemajo na podlagi konsenza, niso pravno, ampak politično zavezujoče. V primeru neizpolnjevanja obveznosti je možen le politični pritisk. Čeprav ni bila ustanovljena kot mednarodna organizacija, ima OVSE številne attribute mednarodnih organizacij; stalne organe odločanja, stalni sedež in institucije, stalno osebje, redni proračun ter misije in urade v številnih državah. Sedež OVSE je na Dunaju, njeni uradi in institucije pa v Kopenhagenu, Ženevi, Haagu, Pragi in Varšavi.⁸

2.1. Nastanek

Idejo o vseevropski varnostni konferenci je že v 50. letih 20. st. predlagala takratna Sovjetska zveza. Sporazum, ki naj bi trajal 50 let in bi ga podpisale vse evropske države, je predvideval priznanje Nemške demokratične republike, ne vključitev Zvezne republike Nemčije v zvezo Nato ter nepovezovanje evropskih in ameriških varnostnih interesov, česar zahodne države, zlasti po sovjetski invaziji na Madžarsko in postavitvi Berlinskega zidu, niso sprejele. V času popuščanja napetosti sredi 60. let je Sovjetska zveza znova predlagala sklic evropske varnostne konference, ki bi potrdila obstoječe meje v Evropi in podala okvir gospodarskega sodelovanja med Vzhodom in Zahodom. Idejo so pozdravile neuvrščene in nevtralne države, države Nata pa so jo pogojevale s sodelovanjem ZDA in Kanade ter razpravami o konvencionalni razorožitvi in človekovih pravicah na konferenci. V zgodnjih 70. letih so mnogi dogodki (pogovori o sporazumu glede omejevanja strateškega orožja (SALT 1) in srečanje med Nixonom in Brežnjevim l. 1972) vendarle pripeljali do vseevropske varnostne konference. KVSE oz. Helsinški proces se je začel l. 1973, ko je 35 evropskih držav (razen Albanije, vključno s Kanado in ZDA) predstavilo svoje poglede glede varnosti in sodelovanja v Evropi s sklepnimi priporočili helsinških posvetovanj. Naslednji dve leti so v Ženevi potekala prva multilateralna pogajanja med Vzhodom in Zahodom, ki so dosegla vrh

⁷ *Field Activities*, http://www.osce.org/field_activities/ (30. 10. 2004).

⁸ *Splošno*, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0101> (10. 12. 2004).

leta 1975 s podpisom Helsinške sklepne listine. Ta vsebuje priporočila za tri področja sodelovanja (*baskets*) med državami; (1) prva košarica zajema politično-vojaški vidik varnosti: načela vodenja odnosov med državami (t. i. Dekalog)⁹ in ukrepe za vzpostavitev zaupanja na vojaškem področju; (2) druga sodelovanje na gospodarskem, znanstvenem, tehnološkem in okoljskem področju; (3) tretja košarica pa obravnava človekove pravice oz. sodelovanje na humanitarnem, kulturnem in izobraževalnem področju, pri izmenjavi informacij in omogočanju stikov med ljudmi. Takratni pomen KVSE je bil zelo velik, saj je v času blokovske napetosti predstavljala stalen okvir komunikacije med državami, prav tako je tudi omogočila, da so človekove pravice, večna tabu tema med Vzhodom in Zahodom, postala predmet pogovorov in humanitarna dimenzija pomemben vidik mednarodnih odnosov (Kemp in dr. 2002: 7-11).

S koncem hladne vojne in razpadom blokovskega sistema je bil osnovni namen KVSE dosežen. Če je hotela delovati naprej, se je morala prilagoditi novim razmeram, zlasti izbruhom notranjih konfliktov v državah. Leta 1990 je s sprejetjem *Pariške listine za novo Evropo* (*The Charter of Paris for a New Europe*) uvedla nove mehanizme za posvetovanja (redna periodična srečanja zunanjih ministrov t. i. Sveta zunanjih ministrov kot osrednjega foruma za redna politična posvetovanja ter srečanja Odbora visokih uradnikov, ki se je ukvarjal s trenutnimi problemi in pripravljalo delo Sveta) ter nove institucije (Sekretariat, Center za preprečevanje konfliktov in Urad za svobodne volitve, ki se je kasneje preimenoval v ODIHR). Krizni dogodki v bivši Jugoslaviji so vplivali na nadaljnjo institucionalizacijo KVSE, zlasti na humanitarnem področju (uvedba berlinskega mehanizma, načelo »konsenz minus ena« v primeru grobih kršitev človekovih pravic).¹⁰ Helsinški dokument *Izzivi sprememb* (*The Challenges of Change*) je l. 1992 potrdil mehanizme zgodnjega opozarjanja, reševanja kriznih situacij, mirnega reševanja sporov in mirovnih operacij ter vlogo KVSE kot regionalne varnostne organizacije v skladu z VIII. poglavjem *UL OZN*, ki predvideva sodelovanje z drugimi varnostnimi organizacijami. Na vrhu v Budimpešti l. 1994 se je KVSE uradno preimenovala v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi in povečala

⁹ Dekalog zajema deset načel vodenja mednarodnih zadev med sodelujočimi državami v OVSE: 1. suverena enakost držav, 2. vzdrževanje glede grožnje ali uporabe sile, 3. nespremenljivost meja, 4. ozemeljska celovitost držav, 5. mirno reševanje sporov, 6. nevmešavanje v notranje zadeve držav, 7. spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s svobodo misli, veroizpovedi in prepričanja, 8. enakopravnost in pravica do samoodločbe vseh narodov, 9. sodelovanje med državami, 10. izpolnjevanje obveznosti mednarodnega prava v dobri veri (Kemp in dr. 2002: 10).

¹⁰ Načelo »konsenz minus ena« predvideva sprejem odločitev brez soglasja države, proti kateri se uvedejo določeni ukrepi. Ta postopek je bil doslej uporabljen enkrat, in sicer pri suspenzu članstva Jugoslavije l. 1992. Obstaja tudi t. i. načelo »konsenz minus dva«, po katerem Ministrski svet dvema državam v sporu ukaže, da poiščeta možnost sprave, čeprav sta izrazili zadržke. Ta postopek še ni bil uporabljen. *Proces odločanja*, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0103> (10. 12. 2004).

pristojnosti predsedujočega OVSE, generalnega sekretarja ter ODIHR. Naslednje vrhunsko zasedanje v Lizboni je spodbudilo nastanek *Listine za evropsko varnost* (*Charter for European Security*), sprejete na Carigrajskem vrhu l. 1999, ki poudarja potrebo po večji učinkovitosti in fleksibilnosti OVSE ter pomembnost sodelovanja z drugimi mednarodnimi organizacijami (Grizold 2000: 270-272; Kemp in dr. 2002: 14-15).¹¹

2.2. Organi in institucije

Med **stalne organe odločanja OVSE in okvire za pogajanja** spadajo (Kemp in dr. 2002: 20-39):¹²

- Vrhunska zasedanja (*Summits*)

Predsedniki držav oz. vlad držav sodelujočih v OVSE se srečujejo praviloma vsaki dve leti (leta 1975 in 1992 v Helsinkih, 1990 v Parizu, 1994 v Budimpešti, 1996 v Lizboni in 1999 v Carigradu), kjer določajo in sprejemajo prednostne usmeritve ter naloge organizacije. Pred vsakim vrhom poteka pregledna konferenca (*Review Conference*), na kateri preučijo aktivnosti in uresničevanje zavez in sklepov OVSE ter uskladijo osnutek sklepnega dokumenta zasedanj na vrhu. Predhodnice preglednih konferenc so bila nadaljevalna srečanja (*Follow-up meetings*), ki so potekala po Helsinškem vrhu v Beogradu (1977-78), Madridu (1980-83) in na Dunaju (1986-89).

- Ministrski svet (*Ministerial Council*, prej Svet zunanjih ministrov)

Sestaja se na ravni zunanjih ministrov držav OVSE v letih, ko ni zasedanj na vrhu, a vsaj enkrat letno. Njegova naloga je pregled in ocena aktivnosti OVSE ter sprejemanje odločitev za nadaljnje delo. Ministrski svet poteka praviloma v državi, ki tisto leto predseduje OVSE.

- Visoki svet/Ekonomski forum (*Senior Council*, prej Odbor visokih uradnikov /*Economic Forum*)

¹¹ Glej še: *What is the OSCE?* http://www.osce.org/documents/sg/2004/03/2380_en.pdf (11. 11. 2004).

¹² Glej še: *Structures and Institutions*, http://www.osce.org/structures_institutions/ (30. 9. 2004); *Organi in institucije*, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0105> (10. 12. 2004).

Je sestavljen iz visokih predstavnikov zunanjih ministrstev držav OVSE. Visoki svet se od leta 1997 sestaja zgolj kot Ekonomski forum, saj so mnoge naloge - priprava dela in uresničevanje odločitev Ministrskega sveta ter upravljanje in nadzor zadev OVSE, ko ta zaseda - sčasoma prešle v pristojnost Stalnega sveta. Na Ekonomskem forumu, ki poteka enkrat letno v Pragi, razpravljajo o aktualnih ekonomskih vprašanjih in gospodarskem sodelovanju med državami.

- Stalni svet (*Permanent Council*)

Je osrednji organ OVSE za sprejemanje odločitev, politični dialog in razpravo. Stalni predstavniki držav se sestajajo enkrat tedensko na Dunaju, kjer obravnavajo aktualno dogajanje na vseh področjih delovanja OVSE ter sprejemajo odločitve glede nadaljnjih aktivnosti. L. 1999 je bil ustanovljen Pripravljalni odbor Stalnega sveta (*Preparatory Committee - PrepComm*) kot forum za politična posvetovanja. Ta pripravlja odločitve, ki jih kasneje sprejme Stalni svet.

- Forum za varnostno sodelovanje (*Forum for Security Cooperation - FSC*)

Sestaja se prav tako enkrat tedensko na Dunaju, kjer razpravljajo in sprejemajo odločitve glede vojaških vidikov varnosti, predvsem glede ukrepov za vzpostavljanje zaupanja in varnosti, nadzora nad orožjem in razorožitve.

Strukture in institucije OVSE, ki izvršujejo odločitve (Kemp in dr. 2002: 20-39):¹³

- Predsedujoči (*Chairman-in-Office*)

Je minister za zunanje zadeve države, ki tisto leto predseduje OVSE (v l. 2005 je predsedovanje prevzela Slovenija). Odgovoren je za izvajanje in usklajevanje dejavnosti OVSE, pri čemer mu pomagajo generalni sekretar in ostali del ministrske trojke (predhodni, sedanji in prihodnji predsedujoči organizaciji). Naloge predsedstva so: koordinacija aktivnosti posameznih organov in institucij OVSE, predstavljanje organizacije navzven in nadzorovanje dejavnosti, povezanih s preprečevanjem konfliktov, kriznim upravljanjem in pokonfliktno obnovo.

¹³ Glej še: *Structures and Institutions*, http://www.osce.org/structures_institutions/ (30. 9. 2004); *Organi in institucije*, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0105> (10. 12. 2004).

- Sekretariat (*Secretariat*)

Sekretariat je odgovoren za: (a) operativno podporo celotni organizaciji, vključno aktivnostim na terenu; (b) administrativno podporo zasedanjem Stalnega sveta, (c) distribucijo dokumentov na zahtevo držav udeleženk, (č) informiranje javnosti, (d) vodenje arhiva. Sedež ima na Dunaju, v podporo pa mu je urad v Pragi, kjer je bil prvotni sedež institucionalizirane KVSE.

Sekretariat vodi generalni sekretar OVSE (trenutno veleposlanik Jan Kubiš iz Slovaške), ki pomaga predsedujočemu pri pripravi in vodenju sestankov, zagotavlja uresničevanje odločitev OVSE in skladnost delovanja organizacije s pravili, poroča organom o delu Sekretariata in misij ter pripravlja letno poročilo OVSE. Sekretariat sestavljajo:

- o Urad generalnega sekretarja (*Office of the Secretary General*), ki koordinira podporo predsedujoči državi, skrbi za vodenje delovanja sekretariata (*Executive management*), obveščanje javnosti (*Press and Public Information Section*), nudenje pravne pomoči (*Legal services*), notranji nadzor (*Internal oversight*), vzdrževanje stikov z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami, mediteranskimi in azijskimi partnerji ter drugimi državami (*External co-operation*), varnost (*Security co-ordinator*). Med njegove naloge sodijo tudi aktivnosti na področju enakopravnosti spolov (*Gender issues*), policijskih zadev (*Strategic Police Matters Unit - SPMU*), boja proti terorizmu (*Action Against Terrorism Unit*) ter boja proti trgovini z ljudmi (*Anti-Trafficking Assistance Unit - ATAU*).
- o Center za preprečevanje konfliktov (*Conflict Prevention Centre – CPC*) koordinira in pomaga pri aktivnostih terenskih misij OVSE. Nudi podporo predsedujočemu OVSE, generalnemu sekretarju ter vsem organom odločanja pri izvrševanju nalog zgodnjega opozarjanja, preprečevanja konfliktov, kriznega upravljanja in pokonfliktne obnove. Med drugim je odgovoren za prepoznavanje potencialnih kriznih območij, načrtovanje misij in operacij v bodoče ter arhiviranje in posodabljanje poročil o vseh misijah OVSE.
- o Oddelek za upravljanje in finance (*Department for Management and Finance*),
- o Oddelek za človeške vire (*Department of Human Resources*),

- o Urad sekretariata v Pragi (*Prague Office of the Secretariat*).
- Urad koordinatorja za ekonomske in okoljske aktivnosti (*Office of Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities - OCEEA*) si prizadeva za ustrezno odzivanje institucij OVSE na ekonomske, socialne in okoljske izzive varnosti. Funkcija koordinatorja je bila ustanovljena l. 1997 in vključuje sodelovanje z mednarodnimi organizacijami, stike z NVO in zasebnim sektorjem ter oblikovanje programov vezanih na ekonomsko-okoljsko dimenzijo.
- Urad za demokratične institucije in človekove pravice (*ODIHR*) s sedežem v Varšavi je glavna institucija odgovorna za zaščito človekovih pravic in podporo demokraciji v okviru OVSE.
- Visoki komisar za narodne manjšine (*High Commissioner on National Minorities*) je instrument preventivne diplomacije, saj je zadolžen za zgodnje ugotavljanje in reševanje medetničnih napetosti, ki bi lahko ogrozile mir in stabilnost v regiji. Funkcijo komisarja, ki ima sedež v Haagu, opravlja Šved Rolf Ekeus.
- Predstavniki za svobodo medijev (*Representative on Freedom of the Media*) spremlja medijsko dogajanje v državah OVSE in opozarja v primeru kršitev svobode izražanja. Vladam držav svetuje pri izpolnjevanju njihovih obveznosti v okviru OVSE, ki se nanašajo na svobodo, neodvisnost in pluralizem medijev. Funkcija predstavnika je bila ustanovljena l. 1997, opravlja pa jo Miklos Haraszti iz Madžarske.
- Posebni predstavnik za boj proti trgovini z ljudmi (*Special Representative in Combating Trafficking in Human Beings*).¹⁴
- Parlamentarna skupščina (*Parliamentary Assembly*) šteje preko 300 poslancev iz parlamentov držav OVSE. Njen namen je podpora vključevanju parlamentov v aktivnosti OVSE, zlasti pri krepitvi demokratičnih institucij v državah. Sestaja se dvakrat letno, sedež pa ima v Kopenhagenu.
- Spravno in arbitražno sodišče (*Court of Conciliation and Arbitration*) s sedežem v Ženevi rešuje spore med državami sodelujočimi v OVSE, ki so pristopile h Konvenciji o spravi in arbitraži v okviru OVSE.

V okviru OVSE deluje preko 4000 ljudi. Medtem ko je v Sekretariatu in ostalih institucijah zaposlenih okoli 420 ljudi, sestavlja strukturo zaposlenih v misijah in drugih dejavnostih na

¹⁴ Glej str. 51.

terenu 2600 članov lokalnega osebja ter 1000 članov mednarodnega, ki so izbrani po principu napotitve (sekondiranja) osebja iz držav sodelujočih v OVSE.¹⁵

2.3. Delovanje

Delovanje OVSE temelji na:

- (a) posvetovalnem oz. kooperativnem pristopu k varnosti, ki se odraža v enakovrednem statusu vseh držav udeleženk in konsenzualnem načinu odločanja,
- (b) celovitem, širšem dojetanju varnosti, ki poleg politično-vojaške dimenzije vključuje tudi ekonomsko, okoljsko ter humanitarno (Kemp in dr. 2002: 1-3).

Prednostne naloge OVSE vključujejo zgodnje opozarjanje, preprečevanje konfliktov, krizno upravljanje in pokonfliktno obnovo. Pri soočanju z morebitnimi ali konkretnimi konfliktnimi situacijami uporablja OVSE naslednje **instrumente** (Kemp in dr. 2002: 42-46; Vešligaj 2003: 23-24; Grizold 2000: 275-276).¹⁶

- Misije za ugotavljanje dejstev in pripravo poročil (*Fact-finding and rapporteur Missions*) so kratkotrajni obiski strokovnjakov in osebja iz držav OVSE z namenom ugotavljanja dejstev, poročanja ter dajanja priporočil organom odločanja OVSE. Misije ugotavljajo, kako nedavno sprejete države izpolnjujejo obveznosti OVSE, raziskujejo konfliktno situacijo ter dajejo priporočila glede ustanavljanja misij in drugih aktivnosti na terenu.
- Misije in druge dejavnosti na terenu so glavno sredstvo OVSE pri dolgoročnem preprečevanju konfliktov, obvladovanju kriz, reševanju konfliktov in pokonfliktni obnovi, saj omogočajo neposredno in aktivno prisotnost OVSE na terenu. Prednost misij je njihova fleksibilnost. Čeprav se razlikujejo glede na obseg, sestavo, mandat ali dejavnosti - vključujejo lahko različne faze konflikta, od zgodnjega opozarjanja do pokonfliktne obnove -, je njihov osnovni namen: (a) omogočiti politični proces, ki bi uredil in preprečil nadaljnje konflikte na tem območju ter (b) obveščati države glede razvoja dogodkov. Naloge misij se nanašajo na humanitarno dimenzijo; vzpostavitev demokratičnih institucij in pravne države, organizacija in/ali nadzor volitev, pomoč pri reformi sodstva in policije, pomoč pri razvoju medijev.

¹⁵ *What is the OSCE?*, http://www.osce.org/documents/sg/2004/03/2380_en.pdf (11. 11. 2004).

¹⁶ Glej še: *Instrumenti*, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0106> (10. 12. 2004).

Misije so ustanovljene s sklepom Stalnega sveta v soglasju z državo gostiteljico za obdobje od šestih mesecev do enega leta, mandat pa se jim lahko tudi podaljša. Vodje misij imenuje predsedujoči OVSE. Misije na terenu tesno sodelujejo z lokalnimi oblastmi in mednarodnimi organizacijami. V regiji deluje 18 misij v 16 državah, največ na območju jugovzhodne Evrope.

- Osebni predstavniki predsedujočega (*Personal representatives of the Chairmain-in-Office*) so ponavadi izkušeni diplomati ali ugledne politične osebnosti, ki jih imenuje predsedujoči za pomoč pri določeni krizi ali konfliktu.
- Ad hoc usmerjevalne skupine (*Ad hoc steering groups*) so sestavljene iz manjšega števila držav in trojke. Ustanovljene so kot pomoč predsedujočemu pri določenih nalogah, zlasti pri preprečevanju konfliktov, kriznem upravljanju in reševanju sporov.
- Postopki OVSE za mirno reševanje sporov:

Načelo mirnega reševanja sporov je eno izmed desetih temeljnih načel urejanja odnosov med državami, ki so zapisana v Helsinški sklepni listini. Poudarja prizadevanje držav za miroljubno reševanje medsebojnih sporov in sodelovanje pri iskanju hitrih ter pravičnih rešitev, ki temeljijo na mednarodnem pravu. Kot sredstva mirnega reševanja sporov so navedena: pogajanja, anketa, posredovanje, sprava, arbitraža, sodna rešitev ali druga miroljubna sredstva.

Na tem področju so dejavni številni organi in institucije OVSE: Forum za varnostno sodelovanje, ODIHR, Stalni svet, Osebni predstavniki predsedujočega, *Ad hoc* usmerjevalne skupine, Center za preprečevanje konfliktov.¹⁷

- Mirovne operacije je predvidel Helsinški dokument (1992), odvijale pa bi se v okviru VIII. poglavja Ustanovne listine ZN (Grizold 1999: 121-122). Namen mirovni operacij je zagotoviti mirno in stabilno okolje v primeru konfliktov znotraj ali med državami sodelujočimi v OVSE, ter omogočiti iskanje politične rešitve spora. Ta instrument doslej še ni bil uporabljen .

Običajen postopek odločanja v OVSE temelji na načelu konsenza. Včasih pa je v določenih situacijah potreben hiter odgovor oz. delovanje, ki omogoči takojšen in neposreden stik med stranmi udeleženi v konfliktu. V ta namen je OVSE za vzpostavitev in ohranjanje miru ter varnosti izoblikovala naslednje **mehanizme** (Grizold 2000: 272-286; Kemp in dr. 2002: 87-89):

¹⁷ *Preprečevanje konfliktnih situacij in miroljubno reševanje sporov*, <http://www.osce.si/pzv-0501-stra-sooc-groz.htm#0502> (15. 1. 2005).

1. mehanizmi OVSE za mirno reševanje sporov:

Omogočajo takojšen in neposreden stik med sprtimi stranmi, saj zanje konsenz ni potreben. Sproženi so lahko s strani manjšega števila držav.

Ti mehanizmi so: (a) Valetta mehanizem,¹⁸ (b) Konvencija o spravi in arbitraži v okviru OVSE,¹⁹ (c) Določila za pravno komisijo OVSE,²⁰ (č) Določila za »obvezno« spravo²¹.

2. mehanizem za posvetovanje in sodelovanje glede nenavadnih vojaških dejavnosti (t. i. Dunajski krizni mehanizem):

Država, ki ima pomisleke glede kake neobičajne in nenačrtovane vojaško pomembne dejavnosti druge države, lahko na podlagi tega mehanizma zahteva pojasnilo v 48-ih urah. Po proučitvi odgovora, lahko država, ki je izrazila dvom, zahteva dvostranski sestanek z dotično ali z vsemi državami udeleženkami OVSE v 48-ih urah. Za ta mehanizem je odgovoren Center za preprečevanje konfliktov.

3. mehanizem za posvetovanje in sodelovanje v nujnih razmerah (t. i. Berlinski krizni mehanizem):

Mehanizem, sprejet l. 1991 na sestanku Sveta ministrov KVSE v Berlinu, je bolj splošne in politične narave. Uporabi se ga v primeru kršenja katerega od načel Helsinške sklepne listine ali večjih incidentov, ki bi ogrožali mir, varnost in stabilnost. Država, ki opazi takšno situacijo, lahko zahteva pojasnilo od vpletenih strani v roku 48-ih ur. Če ostanejo razmere nespremenjene, lahko predsedujoči skliče izredni sestanek Visokega sveta, kjer sprejmejo priporočila ali sklepe za rešitev nastale situacije ali pa sklep o sklicu sestanka na ministrski ravni.

¹⁸ Namen Valetta mehanizma je olajšati reševanje sporov med državami udeleženkami OVSE. Mehanizem je sestavljen iz enega ali več oseb, izbranih iz registra usposobljenih kandidatov, ki si prizadevajo za stik med stranmi v sporu - posamezno ali skupaj. Omenjene osebe lahko ponudijo splošen ali konkreten nasvet, ki ni zavezujoč za strani (Kemp in dr. 2002: 89-90).

¹⁹ *Konvencija o spravi in arbitraži v okviru OVSE (Convention on Conciliation and Arbitration within the OSCE)* iz l. 1992 zavezuje pravno-formalno le tiste države udeleženke, ki k njej pristopijo. Izgladila naj bi spore s spravo ali, če je potrebno z arbitražo. Omenjene države tudi krijejo stroške *Sodišča za spravo in arbitražo*, ki je bilo ustanovljeno z omenjeno konvencijo. Sodišče ni stalen organ, temveč seznam ljudi/kandidatov. Ad-hoc pravna komisija ali arbitražni tribunal sta formirana šele v primeru, ko je sodišču predložen konkreten spor. Spravna komisija predlaga rešitev glede konkretnega spora. V kolikor ni v tridesetih dneh dosežen dogovor, lahko pride do ustanovitve arbitražnega tribunala. Odločitve slednjega so za strani v sporu zavezujoče. Ta mehanizem zaenkrat še ni bil uporabljen (Kemp in dr. 2002: 90).

²⁰ Kot dopolnilo Valetta mehanizmu je bila ustanovljena Spravna komisija OVSE (*OSCE Conciliation Commission*), ki bo ob soglasju sprtih držav poskušala razjasniti spor in poiskati sprejemljivo rešitev za obe strani (Kemp in dr. 2002: 90).

²¹ Določila za obvezno spravo (*Provisions for Directed Conciliation*) omogočajo Ministrskemu svetu OVSE ali Visokemu svetu OVSE, da napoti dve državi k spravi ter jim pomaga pri razrešitvi spora, ki ga niso bile zmožne rešiti v razumnem času. Ta postopek je znan tudi kot »konsenz minus dva«. Ministrski ali Visoki svet lahko državi napoti na Spravno komisijo OVSE, če sta le ti za to predhodno pisno zaprosili (Kemp in dr. 2002: 91).

4. humanitarni mehanizem.²²

Na koncu velja še enkrat poudariti, da sta uporaba in delovanje mehanizmov OVSE zaradi pravno neobvezujoče narave odločitev odvisna zgolj od politične volje držav udeleženk.

2.4. Sodelovanje z drugimi organizacijami in institucijami

Eno izmed osnovnih načel delovanja OVSE je sodelovanje med državami. Ob soočanju s krizami - zlasti na Balkanu - v 90. letih 20. stoletja, vedno bolj zapleteni naravi sodobnih varnostnih groženj ter procesu institucionalizacije OVSE se je pojavila potreba po večjem sodelovanju tudi z mednarodnimi organizacijami in institucijami. Države OVSE so kot podlago učinkovitejšemu zagotavljanju varnosti in stabilnosti v Evropi sprejele *Program za kooperativno varnost (Platform for Co-operative Security)* in *Strategijo za soočanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v 21. stoletju*.

Na vrhunskem srečanju 1. 1999 v Carigradu je OVSE v *Programu za kooperativno varnost*, ki je sestavni del *Listine evropske varnosti (Charter for European Security)*, načrtovala načela in možnosti sodelovanja z organizacijami in institucijami, katerih cilj je skupna, nedeljiva in celovita varnost v regiji. OVSE naj bi pri procesu krepitev sodelovanja predstavljala fleksibilen okvir za usklajevanje in dopolnjevanje dela, kar bi pripomoglo k učinkovitejšemu delovanju mednarodnih organizacij, medsebojnemu komuniciranju ter preprečevanju podvajanja dela. Ker je za ohranitev varnosti v regiji pomembno tudi delovanje na subregionalni ravni, bi OVSE prevzel podobno vlogo foruma za subregionalno sodelovanje, in sicer v okviru Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo (v nadaljevanju Pakt stabilnosti). *Program za kooperativno varnost* predvideva sodelovanje na (a) politični ravni (redna srečanja in izmenjava mnenj, večja transparentnost, praktično sodelovanje, prisotnost na sestankih druge organizacije za boljše razumevanje ukrepov sodelujočih akterjev) ter (b) operativni ravni oz. v misijah in drugih dejavnostih na terenu v obliki rednih srečanj in izmenjave informacij, skupnih misij za ocenitev potreb, napotitvah strokovnjakov drugih organizacij v misije OVSE, pripravi skupnih projektov ter skupnih izobraževanj (OSCE 1999: 3-4, 14-16; Kemp in dr. 2002: 149-152).

Odgovor na spremenjeno varnostno situacijo, nove vire ogrožanja in odgovor OVSE nanje opredeljuje *Strategija za soočanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v 21. stoletju*, ki je bila

²² Glej str. 22.

sprejeta na zasedanju Ministrskega sveta v Maastrichtu l. 2003. Meddržavni in notranji konflikti, pojavi nestrpnosti, ekonomski in ekološki dejavniki nestabilnosti, predvsem pa boj proti terorizmu in organizirani kriminal so grožnje, ki izvirajo tudi iz področij izven OVSE prostora, zato je potrebno okrepljeno sodelovanje s sredozemskimi in azijskimi partnerji za sodelovanje. Sodelovanje OVSE se je razširilo tudi na druge regionalne organizacije (Organizacija islamske konference, Arabska liga, Afriška unija, Organizacija ameriških držav) ter subregionalne organizacije in pobude v regiji, kot so Svet baltičskih držav, Organizacija črnomskega gospodarskega sodelovanja, Pobuda za sodelovanje v Jugovzhodni Evropi (SECI), Srednjeevropska pobuda (SEP), skupina GUUAM (Gruzija, Ukrajina, Uzbekistan, Azerbajdžan in Moldavija) (Kemp in dr. 2002: 152-160).²³

Velika pozornost je namenjena nevladnim organizacijam, ki so pomemben vir informacij in osveščanja civilne družbe ne le glede humanitarnih zadev, promocije človekovih pravic, demokracije in vladavine prava, ampak so dejavne tudi na okoljskem, ekonomskem in varnostnem področju. Podpora NVO je torej izpolnjevanje obveznosti OVSE za razvoj civilne družbe. NVO najpogosteje sodelujejo z ODIHR, Visokim komisarjem za narodne manjšine in misijami OVSE na terenu (Kemp in dr. 2002: 160-161).

Države sodelujoče v OVSE so obenem članice OZN, Sveta Evrope, Nata in EU, zato poteka najbolj dejavno sodelovanje ravno med njimi. Ena najpomembnejših partnerskih organizacij OVSE je OZN, saj je l. 1992 takratna KVSE postala regionalna varnostna organizacija v skladu z VIII. poglavjem UL OZN. Organizaciji sodelujeta na področju zgodnjega preprečevanja konfliktov in ponovnega vzpostavljanja miru bodisi na ravni političnih posvetovanj - redna delovna srečanja med Sekretariatoma ter drugimi specializiranimi agencijami OZN - bodisi pri delu na terenu, predvsem na Balkanu in osrednji Aziji. Tako je misija OVSE sestavni del misije ZN (UNMIK) na Kosovu in eden glavnih izvrševalcev resolucije 1244 Varnostnega sveta ZN o pokonfliktni obnovi tega območja. Dejavnosti v okviru humanitarne dimenzije varnosti povezujejo OVSE tudi s Svetom Evrope. Predstavniki ODIHR sodelujejo v raznih delovnih skupinah Sveta Evrope, zadevajoč nadzor volitev, delo skupnih strokovnih komisij za človekove pravice ter usposabljanje na področju zakonodaje. Vsakoletno potekajo med OVSE, Svetom Evrope in OZN tripartitna srečanja na visoki ravni, katerim so se v zadnjem času pridružile Evropska Komisija, Generalni sekretariat Sveta Evropske unije, IOM, Mednarodni komite Rdečega križa (ICRC), direktor ODIHR, Visoki komisar OVSE za narodne manjšine, Visoki komisar ZN za begunce (*United*

²³ Glej še: *The OSCE's External Relations*, http://www.osce.org/publications/factsheets/ec_e.pdf, (11. 11. 2004); *Sodelovanje z mednarodnimi organizacijami*, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0107> (10. 12. 2004).

Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR), Visoki komisar ZN za človekove pravice (*United Nations High Commissioner for Human Rights* - UNHCHR), izvršni sekretar Ekonomske komisije ZN za Evropo ter pomočnik generalnega sekretarja ZN za politične zadeve. Na območju Jugovzhodne Evrope sodeluje OVSE tudi z Evropsko unijo (EU), z njenimi posebnimi predstavniki na Balkanu, ter zvezo Nato, ki zagotavlja varno okolje osebju misij. Na politični ravni zastopa EU na sestankih OVSE delegacija Evropske komisije na Dunaju in država trenutno predsedujoča Svetu EU. Redna delovna srečanja potekajo od sredine 90. let tudi med generalnima sekretarjema ter drugimi predstavniki Nata in OVSE (Kemp in dr. 2002: 152-160).²⁴

²⁴ Glej še: *The OSCE's External Relations*, http://www.osce.org/publications/factsheets/ec_e.pdf (11. 11. 2004).

3. HUMANITARNA DEJAVNOST OVSE

V svoji zgodovini je KVSE/OVSE sprejela številne dokumente s področja človekovih pravic in demokracije. Ta sklop določil, zavez in dejavnosti tvori t. i. humanitarno dimenzijo varnosti, ki države OVSE obvezuje, da zagotovijo spoštovanje človekovih pravic, delovanje pravne države in demokratičnih institucij ter podpirajo strpnost v regiji. Z razvojem dogodkov in same organizacije se je razširil tudi obseg zadev in obveznosti, povezanih s humanitarno dimenzijo, ki med drugim obsega: preprečevanje agresivnega nacionalizma, rasizma, šovinizma, ksenofobije in antisemitizma, ukvarjanje z romsko problematiko in migracijami, vlogo medijev v demokratičnih družbah ter vprašanje enakopravnosti spolov (Kemp in dr. 2002: 105).

3.1. Razvoj

Humanitarni mehanizem ima tako kot vsi ostali mehanizmi svoje temelje v Helsinški sklepni listini, kamor je državam po številnih nasprotujočih predlogih - Vzhod je poudarjal pomen socialnih in ekonomskih, Zahod pa političnih in državljanskih pravic - uspelo uvrstiti poglavje o sodelovanju na humanitarnem področju. Eno izmed načel Dekaloga se nanaša na spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s svobodo misli, veroizpovedi in prepričanja, ki velja za vse ljudi, ne glede na raso, spol, jezik ali vero. Ostala določila glede humanitarne dimenzije - pospeševanje stikov med ljudmi, izmenjava na področju kulture in izobraževanja, večja obveščenost - pa je vsebovala tretja košarica Sklepne listine. Varstvo človekovih pravic je tako postalo pomembna doktrina v mednarodnih odnosih (Kemp in dr. 2002: 101-103; Grizold 2000: 280-281).

Nadaljnji razvoj humanitarne dimenzije so omogočila t. i. nadaljevalna srečanja, zlasti na Dunaju. Ker je bilo varstvo človekovih pravic sprva naravnano izrazito individualno in ni imelo mehanizmov za nadzor, so na Dunaju razpravljali o varstvu kolektivnih pravic, predvsem zaščiti pravic narodnih manjšin ter napovedali nov mehanizem, in sicer sklic konference namenjene razpravi o humanitarni dimenziji. *Konferenca o humanitarni dimenziji KVSE (Conference on the Human Dimension of the CSCE)* je potekala v treh fazah; v Parizu l. 1989, v Kopenhagnu l. 1990 in v Moskvi l. 1991. *Kopenhaški dokument* je poudaril, da je eden osnovnih ciljev držav varstvo človekovih pravic, zapisane so bile nove pravice (pravica do mirnega zbiranja in demonstriranja, pravica do mirnega uživanja lastnine, pravice otrok

idr.) in obveznosti OVSE glede volitev. *Moskovski dokument* pa je brezpogojno potrdil, da so človekove pravice legitimna skrb vseh držav sodelujočih v OVSE in ne le notranja zadeva posamezne države (Kemp in dr. 2002: 103-104).

Humanitarna dimenzija varnosti OVSE je postala vedno bolj pomembna konec 80. in v začetku 90. let, ko se je ob razpadu Jugoslavije in Sovjetske zveze vloga OVSE na tem področju okrepila z razvojem novih institucij in mehanizmov; z ustanovitvijo ODIHR (1990), Visokega komisarja za narodne manjšine (1992), posebnega predstavnika za svobodo medijev (1997) ter številnimi misijami in drugimi dejavnostmi na terenu (ibid.).

3.2. Mehanizmi

Za pomoč in nadzor pri izvajanju določil humanitarne dimenzije so bili ustanovljeni naslednji mehanizmi:

- **Humanitarni mehanizem**, ki ga sestavljata dva instrumenta:

1. Dunajski humanitarni mehanizem,²⁵ sprejet l. 1989 na nadaljevalnem srečanju na Dunaju, omogoča državam OVSE, da zahtevajo pojasnila od drugih držav glede vprašanj ali situacij, ki zadevajo humanitarne dimenzije varnosti. Mehanizem predvideva: (a) izmenjavo informacij in odgovarjanje na vprašanja drugih držav glede humanitarne dimenzije, (b) sodelovanje na dvostranskih srečanjih na pobudo drugih držav glede vprašanj humanitarne dimenzije, (c) obveščanje drugih držav o vprašanjih in situacijah, ki se nanašajo na humanitarne dimenzije, (č) razpravljanje na posebnih konferencah in srečanjih v okviru OVSE o vprašanjih ali določenih situacijah, ki zadevajo humanitarne dimenzije.

2. Moskovski humanitarni mehanizem predstavlja nadgradnjo prejšnjega mehanizma. Sprejet je bil na zadnjem srečanju *Konference o humanitarni dimenziji KVSE* l. 1991 v Moskvi in poudarja, da se določila znotraj te dimenzije neposredno in legitimno tičejo vseh držav sodelujočih v OVSE ter niso zgolj notranja zadeva posamezne države. Moskovski humanitarni mehanizem temelji na pošiljanju opazovalnih misij v države OVSE, da bi preučili morebitne kršitve človekovih pravic. Mehanizem predvideva najprej (a) ustanovitev skupine strokovnjakov, ki prouči položaj v državi morebitni kršilki določil. Če je skupina neuspešna ali pa na zahtevo najmanj šestih držav, se ustanovi (b) misija za ugotavljanje dejstev (*fact finding mission*). V primeru izrazito

²⁵ Zaradi nevarnosti podvajanja z Dunajskim kriznim mehanizmom uporabljam naziv Dunajski humanitarni mehanizem, čeprav drugi avtorji (npr. Kemp in dr. 2000: 87) govorijo o *Vienna mechanism*.

resne grožnje pa se na zahtevo vsaj desetih držav OVSE ali Odbora visokih uradnikov sproži nujni in izredni mehanizem, ki pošlje v državo kršiteljico (c) opazovalno misijo.²⁶ To se lahko zgodi tudi, če se prizadeta država s tem ne strinja, vendar samo za ugotavljanje kršitev na humanitarnem področju. Prizadeta država odposlanstva ne sme zavrniti in je dolžna z njim sodelovati. V tem primeru dolžnost sicer nima pravne podlage, je pa nasprotovanje dogovorom lahko politično neugodno za državo kršiteljico. Leta 1992 je Ministrski svet sprejel tudi ukrep »konsenz minus ena« prav tako le za vprašanja, ki se nanašajo na humanitarno področje, tako da država kršiteljica ne more uporabiti veta pri sprejemu ukrepov za določeno akcijo. ODIHR vodi seznam strokovnjakov, ki so predlagani s strani držav OVSE in imenovani za določen čas (Grizold 2000: 274-275, 281-282; Kemp in dr. 2002: 87; OSCE ODIHR 2001a: XVIII, 123).²⁷

- Implementacijski sestanek humanitarne dimenzije (*Human Dimension Implementation Meetings*)

Je forum namenjen razpravam o uresničevanju obveznosti držav OVSE glede humanitarne dimenzije varnosti. Srečanje, ki se ga udeležujejo predstavniki vlad, mednarodnih organizacij, NVO in neodvisni strokovnjaki, je sestavljeno iz dveh delov. Na prvem se pregleda izvajanje obvez, na drugem pa razpravlja o nadaljnjem razvoju OVSE na humanitarnem področju. Desetdnevni forum poteka na sedežu ODIHR v Varšavi enkrat letno, razen v letih vrhunskih zasedanj oz. preglednih konferenc. Sprejete sklepe obravnava kasneje Stalni svet na Dunaju.²⁸

- Dodatni sestanki humanitarne dimenzije (*Supplementary Human Dimension Meetings*)
- OVSE organizira vsako leto tri neformalne dodatne sestanke s področja humanitarne dimenzije, kjer teče razprava o osrednjih vsebinskih vprašanjih izpostavljenih na Implementacijskem sestanku ali Pregledni konferenci. Obravnavane teme določi predsedujoči po posvetu s sodelujočimi državami, ODIHR in drugimi institucijami

²⁶ Moskovski mehanizem je bil uporabljen v petih primerih: (a) l. 1992 na zahtevo dvanajstih držav EU in ZDA glede priprave poročila o napadih na neoborožene civiliste na Hrvaškem ter Bosni in Hercegovini, (b) l. 1992 je Estonija zaprosila za mnenje o skladnosti svoje zakonodaje z obče sprejetimi pravili na področju spoštovanja človekovih pravic, (c) l. 1993 na zahtevo Moldavije, da preveri njeno trenutno zakonodajo in izvajanje določil glede varstva pravic manjšin in medetničnih odnosov, (č) l. 1993 na zahtevo Odbora visokih uradnikov KVSE glede kršitev človekovih pravic v Zvezni republiki Jugoslaviji (ZRJ), vendar misija ni mogla opraviti svojega dela zaradi nesodelovanja ZRJ, (d) v začetku l. 2003 na zahtevo desetih držav OVSE glede vodenja preiskave ob napadu na predsednika Niyazavoma v Turkmeniji. *The OSCE Human Dimension Mechanisms*, http://www.osce.org/odihr/?page=human_rights&div=hd_mech (16. 1. 2005).

²⁷ Glej še: *The OSCE Human Dimension Mechanisms*, http://www.osce.org/odihr/?page=human_rights&div=hd_mech (16. 1. 2005).

²⁸ *Human Dimension Implementation Meetings*, <http://www.osce.org/odihr/?page=meetings> (16. 1. 2005).

OVSE (v l. 2004 so bile teme izobraževanje o človekovih pravicah, določila OVSE za demokratične volitve). Praviloma so to enodnevni sestanki, ki potekajo v okviru Stalnega sveta, udeležujejo pa se jih tudi mednarodne organizacije in NVO.²⁹

- Seminar humanitarne dimenzije (*Human Dimension Seminar*) je namenjen diskusiji in izmenjavi informacij glede določenih tem človekove dimenzije, ki zadevajo države OVSE (v l. 2004 je tekla razprava na temo demokratičnih institucij in demokratičnega vladanja). Štiridnevni seminar organizira ODIHR vsako leto spomladi v Varšavi, udeležujejo se ga predstavniki držav OVSE, mednarodnih organizacij in NVO.³⁰

Humanitarni mehanizem je v primerjavi z drugimi mehanizmi najpogosteje uporabljen in tudi najhitreje razvijajoč se mehanizem OVSE (Grizold 2000: 283).

3.3. Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR)

ODIHR je osrednja institucija OVSE odgovorna za njeno humanitarno dimenzijo varnosti. Urad je bil ustanovljen s *Pariško listino za novo Evropo* na 2. vrhunskem srečanju KVSE v Parizu 1. 1990 kot Urad za svobodne volitve, katerega namen je bil omogočiti stike in izmenjavo informacij glede volitev na območju OVSE (OSCE ODIHR 2001a: 131). Leta 1992 se je na zasedanju Ministrskega sveta v Pragi preimenoval v Urad za demokratične institucije in človekove pravice, vrh v Helsinkih istega leta pa je razširil njegove pristojnosti na podporo državam pri uresničevanju obveznosti humanitarne dimenzije. ODIHR ima sedež v Varšavi in zaposluje danes več kot 100 oseb, funkcijo direktorja urada pa opravlja Christian Strohal iz Avstrije (Kemp in dr. 2002: 105-106; OSCE ODIHR 2001a: 132-136).³¹

Osnovne naloge ODIHR so:

- (a) promoviranje demokratičnih volitev,
- (b) podpora državam pri vzpostavljanju in krepitvi demokratičnih institucij ter razvoju civilne družbe,
- (c) pomoč misijam pri izvajanju dejavnosti s področja humanitarne dimenzije, vključno z usposabljanjem in izmenjavo izkušenj,
- (d) nadzor izpolnjevanja obveznosti držav na humanitarnem področju, kar prispeva k zgodnjem opozarjanju in preprečevanju konfliktov,

²⁹ *Human Dimension Implementation Meetings*, <http://www.osce.org/odihr/?page=meetings> (16. 1. 2005); *Človekova dimenzija*, <http://www.osce.si/pzv-04-clo-dim.htm#0401> (22. 1. 2005).

³⁰ Ibid.

³¹ Glej še: *About the OSCE/ODIHR*, <http://www.osce.org/odihr/?page=overview> (22. 1. 2005).

- (e) izobraževanje, usposabljanje o človekovih pravicah za državne organe, civilno družbo in osebje OVSE,
- (f) organiziranje rednih sestankov glede uresničevanja humanitarne dimenzije (implementacijski sestanki, dodatni sestanki in seminarji humanitarne dimenzije).³²

Skupno vsem dejavnostim ODIHR je sodelovanje s številnimi partnerji; z državnimi oblastmi, mednarodnimi in lokalnimi NVO ter medvladnimi organizacijami na področju človekovih pravic, predvsem pa s Svetom Evrope,³³ Uradom Visokega komisarja ZN za človekove pravice³⁴ in EU.³⁵

3.3.1. Dejavnost

Dejavnosti ODIHR se delijo na štiri področja:

- **volitve:**

Naloge ODIHR pri promoviranju demokratičnih volitev vključujejo opazovanje volitev, tehnično pomoč, usposabljanje in revizijo volilne zakonodaje.

Pri nadzoru volitev opazovalne misije ugotavljajo ali potekajo le-te v skladu z volilnimi obveznostmi OVSE sprejetimi v *Kopenhaškem dokumentu* (1990).³⁶ Države OVSE pošljejo opazovalce, ODIHR pa nudi metodologijo in usklajuje celoten proces. Metodologija zajema vse faze volitev; pred, po in na dan volitev. Dolgoročni

³² Ibid.

³³ Svet Evrope (ustanovljen l. 1949, 46 držav članic) zagovarja koncept demokratične varnosti, poudarja temeljna načela o človekovih pravicah, parlamentarni demokraciji in vladavini prava ter zavest o skupni evropski kulturni identiteti. Najpomembnejši sprejeti sporazumi so Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (1950), na podlagi katere je bilo ustanovljeno Evropsko sodišče za človekove pravice (1959), Evropska socialna listina (1961, dodatni protokol 1988) in Konvencija o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (1987).

Dejavnosti in dosežki SE, <http://www.idcse.nuk.si/dejavnostise.html> (22. 11. 2004).

³⁴ Urad Visokega komisarja za človekove pravice s sedežem v Ženevi je bil ustanovljen l. 1993 (A/RES/48/141). Njegova naloga je usklajevati in usmerjati vse aktivnosti OZN na področju človekovih pravic, izobraževati in nuditi pomoč vladam držav ter spodbujati delo različnih nacionalnih, regionalnih in mednarodnih organizacij in skupin na področju človekovih pravic. Od l. 2004 opravlja delo komisarke Kanadčanka Louise Arbour. *The High Commissioner*, <http://www.ohchr.org/english/about/hc/index.htm> (24. 11. 2004).

³⁵ *What is ODIHR?*, http://www.osce.org/documents/odihr/2003/01/1518_en.pdf (22. 10. 2004).

³⁶ Volilna določila OVSE, kot so zapisana v *Kopenhaškem dokumentu Konference o humanitarni dimenziji KVSE* obvezujejo države OVSE, da bodo: razpisale svobodne volitve v razumnih časovnih presledkih, kot določa zakonodaja; jamčile enakopravno volilno pravico vsem polnoletnim državljanom; zagotovile tajno glasovanje; spoštovale pravico državljanov, da se politično in javno udeležujejo bodisi individualno bodisi kot predstavniki političnih strank ter da svobodno ustanavljajo svoje politične stranke ali kakšne druge politične organizacije; zagotovile enakopravno politično tekmo; da bo zakonodaja zagotavljala pravično politično kampanjo, neoviran in nediskriminatorsen dostop do medijev za vse politične skupacije ali posameznike, ki želijo sodelovati v volilni tekmi; in da bodo zmagovalni kandidati pravočasno nastopili s svojo funkcijo in jo opravljali, dokler jim ne poteče mandat ali se jim mandat zaključi na kak drug način v skladu z zakonom. *International Standards of Elections*, http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/1704_en.html (25. 1. 2005).

opazovalci, katerih delo se začne do dva meseca prej, ocenijo pravni in regulatorni okvir ter volilno administracijo (volilni sezname ipd.), kratkoročni opazovalci pa nadzirajo konec volilne kampanje, same volitve ter štetje glasov. Kmalu po volitvah so objavljene prve ugotovitve, v tridesetih dneh pa še končno poročilo, ki oceni ali so volitve potekale v skladu z določili OVSE ter nacionalno zakonodajo in priporoči, kako izboljšati volilni proces v bodoče. Priporočila mora dotična država upoštevati, ODIHR pa ji lahko nudi pomoč, npr. pri reviziji ali oblikovanju nove volilne zakonodaje, izobraževanju uradnikov, sestavljanju volilnih imenikov ipd. Pri opazovanju volitev sodeluje ODIHR s Parlamentarno skupščino OVSE in Parlamentarno skupščino Sveta Evrope (Kemp in dr. 2002: 106-109).³⁷

- **demokratizacija:**

ODIHR izvaja programe za spodbujanje razvoja civilne družbe, demokratičnih institucij in demokratičnega načina vladanja, ki poskušajo omogočiti izmenjavo najboljših praks držav OVSE na tem področju. Dejavnosti ODIHR obsegajo naslednje sklope (Kemp in dr. 2002: 35, 110):³⁸

(a) pravna država: ODIHR izvaja dva programa, ki se nanašata na zagotavljanje večje pravičnosti in poštenosti sojenj (usposabljanja odvetnikov, sodnikov, tožilcev ter podporo institucionalnim pravnim reformam) in pomoč državam pri izvajanju reform kazenskega sistema (reforma zaporov, preprečevanje mučenja in krutega ravnanja);

(b) civilna družba: programi za zagotovitev pravnega in političnega okolja za razvoj NVO; vzpostavitev dialoga med državljanji, NVO, lokalnimi in državnimi uradniki; omogočiti spravo med različnimi stranmi v pokonfliktnih območjih; omogočiti sodelovanje NVO pri projektih, ki jih izvaja OVSE;

(c) enakost spolov: ODIHR pripravlja predvsem v tranzicijskih državah programe za spodbujanje večje vloge žensk v družbi in politiki, za preprečevanje nasilja nad ženskami in izobraževanje o pravicah žensk;

(č) preprečevanje trgovine z ljudmi:³⁹

(d) migracije/svoboda gibanja: naloga ODIHR je omogočiti regionalno ter subregionalno sodelovanje ter izmenjavo izkušenj med državami, svetovati pri oblikovanju nacionalne zakonodaje in razvoju usklajenih migracijskih politik. ODIHR

³⁷ Glej še: *What is ODIHR?* http://www.osce.org/documents/odihr/2003/01/1518_en.pdf (22. 10. 2004).

³⁸ Glej še: *What is ODIHR?* http://www.osce.org/documents/odihr/2003/01/1518_en.pdf (22. 10. 2004).

³⁹ Glej str. 42.

se med drugim zavzema za pravice delavcev migrantov, poudarja strpnost in nediskriminacijo do migrantov ter obvešča javnost o migracijski problematiki;

(e) zakonodajna podpora: svetovanje in podpora, da se zagotovi skladnost nacionalne zakonodaje z mednarodnopravnimi določili spoštovanja človekovih pravic in tudi z določili OVSE; svetovanje pri sprejemanju osnutkov ali novih zakonov, tudi preko spletne podatkovne baze ODIHR (www.legislationline.org), kjer so zbrani primeri nacionalnih in mednarodne zakonodaje s področja človekovih pravic; podpora civilni družbi za aktivnejšo udejstvovanje v zakonodajnem procesu; podpiranje večjega dostopa do pravnih informacij; svetovanje glede razlage ali nejasnosti mednarodnega humanitarnega prava.

Dejavnosti ODIHR na tem področju so usmerjene predvsem na države Osrednje Azije in Kavkaza ter Jugovzhodne Evrope. Od l. 2000 naprej je poudarek na programih, ki podpirajo razvoj nacionalnih in lokalnih pobud za promoviranje človekovih pravic in demokracije (t. i. *grassroot* programi) ter so odraz sodelovanja med misijami na terenu ter lokalnimi akterji.⁴⁰

- **človekove pravice:**

ODIHR raziskuje in nadzira (*monitoring*) uresničevanje obveznosti držav na humanitarnem področju. Zbrane informacije so pomoč pri pripravi tematskih poročil o pomembnih zadevah humanitarne dimenzije v regiji, oblikovanju nadaljnjih politik in projektov ODIHR ter obveščanju predsedujočega in drugih institucij OVSE. ODIHR je odgovorna za izobraževanje in usposabljanje državnih uradnikov, civilne družbe in osebja OVSE o človekovih pravicah ter NVO glede nadzora spoštovanja letih (Kemp in dr. 2002: 111). Ključna vprašanja s področja človekovih pravic, s katerimi se OVSE ukvarja, so: problematika smrtne kazni, svoboda veroizpovedi in prepričanja, preprečevanje nestrpnosti in diskriminacije ter preprečevanje terorizma, kjer ODIHR ugotavlja, ali poteka izvajanje mednarodnih obveznosti in določil OVSE glede boja proti terorizmu v skladu z mednarodnimi standardi varstva človekovih pravic.⁴¹

- **Romi in Sinti:**

Kot odgovor na diskriminacijo in ksenofobijo do Romov je bila v okviru ODIHR l. 1994 ustanovljena Kontaktna točka (*Contact Point*), ki je pristojna za zadeve in izmenjavo informacij glede Romov in Sintov. Kontaktna točka svetuje državam OVSE

⁴⁰ *Democratization*, <http://www.osce.org/odihr/?page=democratization> (22. 10. 2004)

⁴¹ *What is ODIHR?* http://www.osce.org/documents/odihr/2003/01/1518_en.pdf (22. 10. 2004).

pri oblikovanju politik do omenjenih etničnih skupin z namenom izboljšanja njihovega položaja, uspešnejšega vključevanja v družbo in istočasno ohranjanja identitete (promoviranje pravic Romov, podpora povezavam med romskimi skupnostmi in aktivnega vključevanja v politiko na vseh ravneh) (Kemp in dr. 2002: 111).⁴²

⁴² Glej še: *What is ODIHR?* http://www.osce.org/documents/odihr/2003/01/1518_en.pdf (22. 10. 2004).

4. TRGOVINA Z LJUDMI

Po besedah Helge Konrad (2003: 1-2), posebne predstavnice OVSE v boju proti trgovini z ljudmi, fenomen trgovine z ljudmi nikakor ni nov. V Evropi se je začel širiti postopoma v 70. letih 20. stoletja, ko so v zahodnoevropske države prihajale večinoma ženske iz Južne Amerike, kasneje iz Filipinov in Afrike, sredi 80. let pa iz Tajske in francoskih prekomorskih ozemelj. Močno se je trgovina z ljudmi razmahnila po padcu berlinskega zidu in odpiranju meja, ko so glavne izvirne države postale države Vzhodne Evrope in Skupnosti neodvisnih držav. Konradova (v Zavratnik Zimic in dr. 2003: 11) dodaja:

Trgovanje z ljudmi se je vsekakor zelo razširilo v današnjem času globalizacije, ki ga spremljajo določene negativne posledice, kot so šibka gospodarstva in majhne zaposlitvene možnosti v večini tranzicijskih držav, zlasti za ženske, majhno ali skoraj nikakršno tveganje za pregon trgovcev ter ogromen dobiček ter nenazadnje tudi izboljšanje mednarodnih prevoznih infrastruktur.

Najbolj razširjena oblika trgovine z ljudmi je t. i. trgovina z belim blagom,⁴³ katere namen je spolno izkoriščanje, zlasti žensk in deklet (Popov 2002: 17). Slednja je tudi najbolj prisotna v evropskem prostoru in nam tako preko medijev najbolj poznana. A obstajajo še številne druge oblike izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi, prisotne predvsem v Aziji in Afriki, ki vključujejo prisilno delo na poljih, plantažah, ribiških ladjah, v rudnikih, gospodinjstvih, tekstilnih in drugih tovarnah (*sweatshop*), pornografijo, beračenje, prodajo na ulicah, lažne poroke, prisilne poroke, trgovanje s človeškimi organi ali krvjo, nezakonite posvojitve, otroke – vojake (Popov 2002: 16-17; Zavratnik Zimic in dr. 2003: 14).⁴⁴

Trgovina z ljudmi prav tako ni omejena le na ženske, med žrtvami je vedno več moških in dečkov. Za njihovo delo ponavadi velja oznaka treh D-jev: *dirty, difficult, dangerous* (umazana, težka in nevarna dela).⁴⁵ Kot navaja Konradova (v Šuligoj 2003: 4), je v zadnjih

⁴³ Pojma »trgovina z ljudmi« in »trgovina z belim blagom« sta si podobna, saj oba označujeta trgovino z ljudmi, večinoma ženskami in otroki. Razlika med njima je v tem, da je namen »trgovine z belim blagom« spolno izkoriščanje, medtem ko je »trgovina z ljudmi« širši pojem, ki poleg spolnega izkoriščanja vključuje tudi druge oblike sodobnega izkoriščanja. *Vlada Republike Slovenije, Urad za enake možnosti - 100 besed za enakost*, <http://www.uem-rs.si/slo/publikacije/stobesed/5.html#t1> (18. 8. 2004).

Izraz »trgovina z belim blagom« se je pojavil v 19. st., ko so takratne feministke začele razpravljati o neprostoVOLJNI prostituciji oz. trgovanju Evropejk in Američank v zahodnoevropskih državah, ZDA ter kolonijah z namenom prostituiranja. Poimenovala so ga *white slave trade*, saj ni vključeval žensk drugih ras ali barv kože, povzet pa je po francoskem *Traite des Blanches*, povezanim z *Traite des Noirs*, ki so ga uporabljali za označevanje trgovine s sužnji in sužnjami iz Afrike ob koncu 19. st. (Veselič 2002: 23).

⁴⁴ Glej še: *FAQ*, http://www.gaatw.org/faq_contents.htm (25. 8. 2004).

⁴⁵ *Fact sheet on Human Trafficking*, http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_victim_consent.html (16. 8. 2004).

letih med žrtvami opaziti vedno večje število otrok, saj sta na območju Jugovzhodne Evrope največji skupini ljudi, s katerimi se trguje, otroci do 15. leta in dekleta od 14. do 18. leta. Delo otrok je največkrat prosjačenje oz. beračenje na ulicah, kraje in tihotapljenje drog, dekleta pa izkoriščajo v prostituciji.

Po podatkih ameriške vlade v vsakoletnem Poročilu o trgovanju z ljudmi⁴⁶ (TIP Report 2004: 23) je letno število žrtev mednarodne trgovine z ljudmi med 600.000 in 800.000, število žrtev trgovanja znotraj posameznih držav pa celo od dveh do štirih milijonov.⁴⁷ Čeprav se trgovina z ljudmi večinoma odvija preko državnih meja, pa vodijo poti iz revnih v urbane in bolj razvite dele tudi v okviru posamezne države.

4.1. Definicija

Trgovina z ljudmi je konec prejšnjega stoletja prerasla v globalen pojav, saj je vanjo vključenih večina držav, bodisi kot izvirne, prehodne ali ciljne države. Prvi pogoj učinkovitega boja proti trgovini z ljudmi je enotna opredelitev tega pojava in njegovih oblik, ki omogoča boljše razumevanje, boljšo pripravo in uresničevanje programov za preprečevanje trgovanja z ljudmi ter programov pomoči žrtvam, pa tudi učinkovitejšo mednarodno sodelovanje organov pregona ter pripravo skupnih akcij (Popov 2002: 5).

Problematiche trgovine z ženskami se je mednarodna skupnost zavedla že v začetku 20. stoletja. Sprejetih je bilo več dokumentov,⁴⁸ katerih namen je bila odprava trgovine z belim blagom, vsi pa so bili kasneje zajeti v *Konvenciji ZN za preprečevanje trgovanja z ljudmi in*

⁴⁶ *Trafficking in Persons Report (TIP Report)* oz. Poročilo o stanju trgovine z ljudmi pripravlja Urad za nadzor in boj proti trgovini z ljudmi ameriškega *State Departmenta* od leta 2000 dalje. Je eno izmed obsežnejših poročil, ki obravnava stanje trgovanja z ljudmi v 140 državah sveta v obdobju preteklega leta ter ukrepe držav (zakonodaja oz. pregon, zaščita žrtev in preprečevanje) zoper tovrstno dejavnost. Države so razdeljene v posamezne razrede glede na izpolnjevanje standardov zapisanih v omenjenem zakonu (1. razred – države izpolnjujejo osnovne standarde; 2. razred – države ne izpolnjujejo popolnoma osnovnih standardov, a si zanje prizadevajo; 3. razred – države, ki ne izpolnjujejo popolnoma osnovnih standardov in si niti ne prizadevajo zanje). Poseben razred sestavljajo države, kjer zaradi različnih razlogov ni mogoče oceniti stanja. Namen poročila ni le opis ukrepov držav, izmenjava informacij ter ozaveščanje o problematiki, ampak države tudi prisiliti k dejanjem. Namreč države, ki pristanejo v 3. razredu, lahko doletijo sankcije ZDA.

TIP Report, <http://www.state.gov/documents/organization/34158.pdf> (25. 8. 2004).

⁴⁷ Zaradi same narave - nezakonite dejavnosti - trgovanja z ljudmi je zelo težko priti do natančnejših podatkov in številk o žrtvah. K težji oceni pripomore tudi dejstvo, da so bile mnoge žrtve s strani državnih organov obravnavane kot nezakoniti priseljenci in ne kot žrtve trgovanja z ljudmi (Zavratnik Zimic in dr. 2003: 23).

⁴⁸ *International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic* (1904), *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic* (1910) ter v okviru Društva narodov *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children* (1921) in *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age* (1933). Zlasti slednja konvencija je pomembna, kajti vsebuje določila o zaščiti žrtev, pregonu trgovcev ter poudarja brezpomenskost privolitve žrtve.

Historical Overview of the UN Perspective on Trafficking, http://www.stopvaw.org/Historical_Overview_of_the_UN_Perspective_on_Trafficking.html (1. 12. 2004); *Slavery and Slavery-like Practices*, <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/auof.htm> (1. 12. 2004).

izkoriščanja prostitucije drugih (1949). Vendar je pri tej konvenciji problematična definicija trgovine z ljudmi, ki je omejena le na izkoriščanje prostitucije, ne vključuje pa drugih oblik prisilnega dela. Prav tako so ženske obravnavane kot nebojlene žrtve potrebne zaščite, ne pa kot samostojni akterji, ki jim pripadajo določene pravice.⁴⁹

Leta 2000 je bila sprejeta enotna mednarodna definicija trgovine z ljudmi, zapisana v *Protokolu Združenih narodov za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki*.⁵⁰ Tretji člen *Protokola ZN*, katerega namen je: (1) preprečevanje in zatiranje trgovine z ljudmi, (2) zaščita in pomoč žrtvam ob popolnem spoštovanju človekovih pravic ter (3) pospeševanje sodelovanja med državami pogodbenicami na različnih ravneh, se glasi:

- (a) Trgovina z ljudmi pomeni novačenje, prevoz, premestitev, dajanje zatočišča ali sprejemanje oseb zaradi izkoriščanja z grožnjo, uporabo sile ali drugimi oblikami prisile, ugrabitvijo, goljufijo, prevaro, zlorabo pooblastil ali ranljivosti ali dajanjem ali prejemanjem plačil ali koristi, da se doseže soglasje osebe, ki ima nadzor nad drugo osebo. Izkoriščanje vključuje vsaj izkoriščanje prostitucije ali drugih oblik spolne zlorabe oseb, njihovo prisilno delo ali storitve, suženjstvo ali podobna stanja, služabništvo ali odstranitev organov;
- (b) soglasje žrtve trgovine z ljudmi o nameravanem izkoriščanju, navedeno v pododstavku a, se ne upošteva, če so bili uporabljena sredstva, navedena v pododstavku a;
- (c) novačenje, prevoz, premestitev, dajanje zatočišča ali sprejemanje otrok zaradi izkoriščanja se šteje za trgovino z ljudmi, tudi če ne vključuje sredstev, navedenih v pododstavku a tega člena;
- (d) »otrok« pomeni vsako osebo, ki še ni stara osemnajst let.⁵¹

Protokol ZN, ki dopolnjuje *Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu*, služi kot pravni okvir nacionalnim zakonodajam v boju proti trgovini z ljudmi. Trgovino z ljudmi opredeljuje kot sodobno obliko suženjstva, ki vključuje različna dejanja (novačenje, prevoz, dajanje zatočišča, sprejem oseb z namenom izkoriščanja),

⁴⁹ *Historical Overview of the UN Perspective on Trafficking*, http://www.stopvaw.org/Historical_Overview_of_the_UN_Perspective_on_Trafficking.html (1. 12. 2004).

⁵⁰ Protokol je bil sprejet 15. novembra 2000 (A/RES/55/25), v veljavo pa je stopil 25. decembra 2003, ko ga je ratificiralo 40 držav. Protokol je bil na voljo za podpis na konferenci v Palermu, zato se zanj uporablja tudi naziv *Palermski protokol (Palermo Protocol)*. V Sloveniji je protokol v veljavi od 1. maja 2004.

Signatories - Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_trafficking.html (29. 10. 2004).

⁵¹ *Sprejet zakon*, http://www2.gov.si/zak/Zak_vel.nsf/0/c12563a400338836c1256e7e002e7a79?OpenDocument (18. 8. 2004).

akterje, sredstva (prisila, prevara, ugrabitev, zloraba pooblastil idr.) ter namen izkoriščanja (izkoriščanje v spolne in druge namene).⁵²

Velik pomen protokola se kaže v naslednjih poudarkih: (a) osebe, s katerimi se trguje, so obravnavane kot žrtve in ne kršitelji, (b) vse žrtve trgovanja z ljudmi so zaščitene, ne le tiste, ki lahko dokažejo prisilo, (c) privolitev žrtve je brez pomena, če je bila uporabljena prisila ali prevara; (č) trgovanje ne poteka le preko mednarodnih meja, ampak tudi v okviru ene same države, (d) poleg prostitucije zajema trgovina z ljudmi še druge oblike izkoriščanja oseb, njihovega prisilnega dela in suženjstva (Veselič 2002: 37).

Pred sprejetjem *Protokola ZN*, ko še ni bilo soglasja glede obče sprejete mednarodne definicije trgovine z ljudmi, so mednarodne organizacije različno opredeljevale ta pojem. Večina se jih je osredotočila predvsem na trgovino z ženskami, pri kateri so poudarjale uporabo nasilja ali goljufije pri spravljanju žensk v suženjska razmerja, katerih namen je bilo ustvarjanje dobička. Obstajale pa so tudi takšne razlage, ki so varovanje človekovih pravic »priznavale« le potencialnim žrtvam, ne pa tudi ženskam, ki so že bile prisiljene v delo v seksualni industriji. Tovrstno razmišljanje je izhajalo iz prepričanja, da ženska, ki se sama odloči za delo v seksualni industriji, izgubi pravico do varovanja pred nasiljem ter da nezakoniti prehod državne meje pomeni za priseljenko izgubo človekovih pravic (Popov 2002: 5-7).

S preprečevanjem trgovine z ljudmi so povezani naslednji dokumenti: *Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk* (1979),⁵³ *Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja* (1984), *Konvencija o pravicah otroka* (1989) in njen *Opcijski protokol* (2000),⁵⁴ konvencije Mednarodne organizacije za delo, in sicer *Konvencije št. 29 o prisilnem ali obveznem delu* (1930), *Konvencija št. 105 o odpravi prisilnega dela* (1957) ter *Konvencija št. 182 o najhujših*

⁵² *Trafficking in Human Beings*, <http://www.legislationline.org/index.php?topic=14> (6. 9. 2004).

⁵³ *Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk - CEDAW* (A/RES/34/180, 18. 12. 1979 (čl. 6)) obvezuje države, da »sprejmejo vse ustrezne ukrepe, tudi zakonodajne, za zatiranje vseh oblik trgovanja z ženskami« (OSCE ODIHR 2001b: 15).

⁵⁴ *Konvencija o pravicah otroka – CRC* (A/RES/44/25, 20. 11. 1989) je v veljavi od l. 1990. Konvencija obvezuje države, da zavarujejo otroke pred vsemi oblikami spolnega in ekonomskega izkoriščanja. (čl. 34 in 35), *Opcijski protokol h konvenciji* (A/RES/54/263, 25. 5. 2000), v veljavi od l. 2002, pa prepoveduje prodajo otrok ter otroško prostitucijo in pornografijo (čl. 3/1).

OSCE ODIHR (2001b: 9, 15); *Convention on the Right of the Child*, <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm> (15. 12. 2004); *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*, <http://www.unhchr.ch/html/menu2/dopchild.htm> (15. 12. 2004).

oblikah otroškega dela⁵⁵ (Plunet 2004: 261; OSCE ODIHR 2001b: 9-10, 15; Limanowska 2002: 20). Nevarnost zločina trgovanja z ljudmi potrjuje med drugim tudi Rimski statut Mednarodnega kazenskega sodišča,⁵⁶ na podlagi katerega lahko v določenih okoliščinah trgovino z ljudmi označimo kot hudodelstvo zoper človečnost⁵⁷ ali vojno hudodelstvo⁵⁸ (Amnesty International 2004: 6).

4.1.1. Trgovina z ljudmi vs. tihotapljenje ljudi

Izraz trgovina z ljudmi se pogostokrat zamenjuje z izrazom tihotapljenje ljudi. Vendar obstaja med obema pojmom ogromna razlika, katere bistveni razlikovalni element je privolitev posameznika.

Tihotapljenje ljudi je transport oseb, ki privolijo in plačajo, da v drugo državo vstopijo na nezakoniti način. Medtem ko je osnovni namen tihotapljenja ekonomska korist, je namen trgovine z ljudmi namerno izkoriščanje posameznika, kar pomeni hudo kršitev človekovih pravic (Zavratnik Zimic in dr. 2003: 18). Trgovina z ljudmi je lahko povezana s tihotapljenjem, saj se mnogo žrtev prostovoljno odloči, da v drugo državo vstopi na nezakonit način. A žrtve se najverjetneje ne odločijo prostovoljno za spolno izkoriščanje, prisilno delo,

⁵⁵ Konvencija št. 182 o najhujših oblikah otroškega dela (čl. 3 (a)) iz l. 1999, v veljavi od l. 2000, se nanaša na »odpravo suženjstva, trgovanja in prodaje otrok, dolgovne odvisnosti, služabništva, prisilnega dela ter prisilnega ali obveznega novačenja otrok za v vojaške oz. vojne namene« (OSCE ODIHR 2001b: 15).

⁵⁶ »Mednarodno kazensko sodišče (MKS) je stalno sodišče, ki je pristojno za vodenje preiskav in sodnih postopkov zoper posameznike, osumljene najresnejših kršitev mednarodnega humanitarnega prava«, kot so vojna hudodelstva, hudodelstva zoper človečnost in genocid. MKS je prvo stalno mednarodno kazensko sodišče, ustanovljeno julija 2002 »na podlagi začetka veljavnosti Rimskega statuta«, pogodbe, ki opredeljuje pristojnosti, organizacijo in postopek sodišča ter oblike mednarodnega pravnega sodelovanja. MKS je samostojna mednarodna organizacija in ni del OZN, sodelovanje med njima, zlasti glede izmenjave informacij, ureja poseben sporazum. MKS ima sedež v Haagu, tako kot Meddržavno sodišče, poglavitni sodni organ OZN, katerega pristojnost pa je omejena na države.

Mednarodno kazensko sodišče v nekaj stavkih, <http://www.amnesty.si/datoteka.php?md5ime=76f47ee9c2594c3c2ecec39d39b54f73> (9. 9. 2004).

⁵⁷ Čl. 7 (1) Rimskega statuta določa, da »hudodelstvo zoper človečnost« pomenijo med drugim tudi naslednja dejanja, ki so sestavni del velikega ali sistematičnega napada na civilno prebivalstvo ob vednosti storilca, da gre za tak napad: (c) zaslužjevanje, (e) zapor ali drug strog odvzem prostosti ob kršitvi temeljnih pravil mednarodnega prava, (f) mučenje, (g) posilstvo, spolno suženjstvo, vsiljena prostitucija, prisilna nosečnost, prisilna sterilizacija ali katera koli druga oblika primerljivo hudega spolnega nasilja.

Čl. 7 (2) (c) opredeljuje »zaslužjevanje« kot izvajanje posameznega ali vseh upravičenj, ki izhajajo iz lastninske pravice nad osebo in vključujejo tudi izvajanje takšnih upravičenj pri trgovanju z ljudmi, zlasti z ženskami in otroki; »mučenje« pomeni naklepno povzročitev hude bolečine, telesnega ali duševnega trpljenja osebi, ki jo je obtoženec pridržal ali je pod njegovim nadzorom. Člen 7 (2) (e) opredeljuje »mučenje« kot naklepno povzročitev hude bolečine, telesnega ali duševnega trpljenja osebi, ki jo je obtoženec pridržal ali je pod njegovim nadzorom; mučenje pa ne vključuje bolečine ali trpljenja, ki je izključno posledica izvrševanja zakonitih sankcij ali je z njimi povezano. *Rimski statut Mednarodnega kazenskega sodišča*, <http://www.amnesty.si/datoteka.php?md5ime=339fd1ef2a7dd5b4bb23f69f9c1d2485> (9. 9. 2004).

⁵⁸ Člen 8 (2) (b) (xxii) in (e) (vi) Rimskega statuta opredeljujeta razne oblike spolnega nasilja v mednarodnih ali nemednarodnih oboroženih spopadih kot vojno hudodelstvo.

Ibid.

suženjstvo in podobna stanja. Njihova privolitev je v tem primeru posledica prevare ali goljufije, žrtve so zavedene. Namreč izraz »trgovina z ljudmi z njihovim privoljenjem« je protisloven že sam po sebi.⁵⁹ Tihotapljenje ljudi torej ne pomeni trgovine z ljudmi, a se z nadaljnjim izkoriščanjem pretihotapljenih ljudi, ki so v novi državi prisiljeni v razne nezakonite dejavnosti, lahko razvije v trgovino z ljudmi (TIP Report 2004: 18).

Med izrazoma obstajajo tudi naslednje razlike. Proces tihotapljenja se po prečkanju meje konča, trgovina z ljudmi pa vključuje nadaljnje izkoriščanje ljudi. Mnoge žrtve trgovine z ljudmi, za razliko od tihotapljenja ljudi, vstopijo v druge države na zakonit način z veljavnimi dokumenti. Prav tako se trgovina z ljudmi ne odvija le preko mednarodnih meja, mnoge žrtve so lahko premeščene »le« v druge dele matične države.⁶⁰

Razliko med izrazoma potrjuje nenazadnje tudi sprejem dveh protokolov OZN, ki dopolnjujeta *Konvencijo ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu*,⁶¹ in sicer poleg že omenjenega *Protokola za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki*, še *Protokol proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku*.

4.1.2. Trgovina z ljudmi vs. prostitucija

Ker je trgovina z ljudmi največkrat povezana s spolnim izkoriščanjem žensk in deklic, jo javnost mnogokrat enači s prostitucijo. Vendar obstajata dve različni vrsti prostitucije; prostovoljna prostitucija in prisiljena prostitucija. Razlika med njima je tako kot pri tihotapljenju v prostovoljni odločitvi ženske za opravljanje tovrstne dejavnosti. Svobodna izbira poklica in opravljanja dela pa je ena izmed osnovnih človekovih pravic. Prostovoljna prostitutka je ženska ali dekle, ki se za ponujanje in opravljanje spolnih storitev odloči po lastni volji, prisilna prostitutka pa je vanje prisiljena. Razlika je razvidna iz okoliščin, zaradi katerih se ženska znajde v prostituciji. Ugrabljen, prisiljen, zaveden ali prevaran ženska je žrtev trgovine z ljudmi (Popov 2002: 20-21).

Čeprav naj bi bila razlika med obema vrstama prostitucije jasna, je po mnenju Popova (ibid.) ta razlika veliko bolj zabrisana. Namreč, v katero skupino uvrstiti ženske in dekleta, ki

⁵⁹ *FAQ*, http://www.gaatw.org/faq_contents.htm (25. 8. 2004).

⁶⁰ *How is »trafficking in persons« different from the »smuggling of migrants«?* http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_victim_consent.html (16. 8. 2004).

⁶¹ Zaradi vedno večje problematike mednarodnega organiziranega kriminala in potrebe po večjem sodelovanju za preprečevanje le-tega so države članice OZN 15. novembra 2000 (A/RES/55/25) sprejele *Konvencijo ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu*, ki je stopila v veljavo 29. decembra 2003. Konvencijo dopolnjujejo trije opcijski protokoli: *Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki*, *Protokol proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku* ter *Protokol o nedovoljeni proizvodnji strelnega orožja, njegovih sestavnih delov in streliva ter trgovini z njim*.

prihajajo iz držav, ki svojim državljanom ne morejo zagotoviti ne dela ne socialnega in zdravstvenega varstva. Večini preostane le beračenje, prisilno delo ali smrt, zato jim predstavlja prostitucija edini izhod.

Med trgovino z ljudmi in prostitucijo potemtakem obstaja povezava. Z ljudmi se trguje tudi z namenom izkoriščanja prostitucije ali kakšne druge oblike spolnega izkoriščanja oseb. Ne moremo pa ta pojma enačiti, kajti obstajajo še druge pojavne oblike trgovine z ljudmi, prisilna prostitucija je le ena izmed teh.

Po poročilu Sklada ZN za pomoč otrokom (*United Nations Children's Fund* - UNICEF), OVSE ter Visokega komisarja ZN za človekove pravice (UNHCHR) iz leta 2002 je na Balkanu, ki je križišče evropske trgovine z ljudmi, v prostitucijo prisiljenih devet od desetih žensk (Limanowska 2003: XIII).

4.1.3. Trgovina z ljudmi in suženjstvo

Lastiti si nekoga,⁶² omejevati njegovo gibanje, nehumano z njim ravnati, siliti ga k delu s fizično ali psihološko grožnjo so pojavne značilnosti suženjstva, kot jih opredeljuje Anti-Slavery International⁶³.⁶⁴ Trgovina z ljudmi, predvsem njena zadnja faza - izkoriščanje - predstavlja sodobno različico suženjstva, saj zgoraj omenjene značilnosti doletijo tudi žrtve trgovine z ljudmi.

Čeprav bi suženjstvo na podlagi mnogih mednarodnih dokumentov, med drugim Splošne deklaracije človekovih pravic (1948),⁶⁵ Dopolnilne konvencije Združenih narodov o odpravi suženjstva, trgovine s sužnji, ustanov in prakse, podobne suženjstvu (1956) ter Mednarodnega

⁶² *Konvencija o suženjstvu*, ki jo je l. 1926 sprejelo Društvo narodov, opredeljuje suženjstvo kot stanje ali status osebe, nad katero se izvajajo katerekoli ali vse pravice, ki običajno izhajajo iz lastninske pravice. Konvencija obvezuje države k odpravi suženjstva. L. 1953 je postala njena naslednica OZN, l. 1956 pa je bila sprejeta *Dopolnilna konvencija OZN*, kjer je definicija suženjstva razširjena na *debt bondage* (oseba je v suženjskem razmerju, dokler ne odplača dolg), suženjske poroke ter izkoriščanje otrok in mladostnikov. *Slavery Convention*, <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/f2sc.htm> (2. 11. 2004); *Fact Sheet No.14, Contemporary Forms of Slavery*, <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs14.htm> (2. 11. 2004).

⁶³ Anti-Slavery International se priznava za najstarejšo mednarodno nevladno organizacijo na področju človekovih pravic. Njeni začetki segajo v 18. st. z ustanovitvijo gibanja, ki se je zavzemalo za odpravo suženjstva. Društvo, formalno ustanovljeno 1839, je pomembno prispevalo pri nastajanju Konvencije za odpravo suženjstva (1926) in Dopolnilnega protokola ZN (1956) ter ustanovitvi Delovne skupine OZN o sodobnih oblikah suženjstva. *The history of Anti-Slavery International*, <http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/history.htm> (2. 11. 2004); *About Anti-Slavery International*, <http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/about.htm> (2. 11. 2004).

⁶⁴ *What is Modern Slavery*, <http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/modern.htm> (2. 11. 2004).

⁶⁵ Čl. 4: »Nihče ne sme biti držan ne v suženjstvu ne v tlačanski odvisnosti; suženjstvo in trgovina s sužnji v kakršnikoli obliki sta prepovedana«. *Splošna deklaracija človekovih pravic*, <http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Index?vsebina=http%3A/www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi%3Fdeklarac> (30. 8. 2004).

Čeprav je deklaracija pravno neobvezujoč dokument, so njeno vsebino povzeli mnogi kasnejši dokumenti na področju človekovih pravic ter nacionalne zakonodaje, tako da je njena vsebina postala pravno zavezujoča.

pakta o političnih in državljskih pravicah (1966),⁶⁶ moralo biti že davno odpravljeno, živi po podatkih OZN na svetu v suženjstvu še vedno okoli 27 milijonov ljudi.

4.2. Vzroki

Trgovina z ljudmi je sodoben, globalen problem, ki je posledica številnih političnih in družbenih sprememb, razpada držav in nastanka novih držav, etničnih konfliktov, vojn, globalizacije, slabih ekonomskih razmer, brezposelnosti, revščine, naravnih katastrof. Vzroki za trgovino z ljudmi so raznovrstni in zapleteni, a medsebojno odvisni. Razlikujejo se od države do države, zato je potrebno razumevanje globalnih in regionalnih družbenih ter ekonomskih sprememb, pa tudi analiza lokalnega okolja, kjer se začne proces trgovine z ljudmi.⁶⁷

Če gledamo na trgovino z ljudmi s tržnega vidika, predstavljajo potencialne žrtve na eni strani ponudbo na globalnem trgu, na drugi strani pa je povpraševanje odjemalcev spolnih uslug ter delodajalcev po ceneni delovni sili (TIP Report 2004: 19).

Vzroki so lahko politične, gospodarske, socialne ali psihološke narave, delimo pa jih na t. i. *push* oz. potisne dejavnike, ki potencialne žrtve potisnejo, in *pull* oz. vlečne dejavnike, ki povlečejo žrtve in trgovce v dejavnost trgovanja z ljudmi (Konrad 2003: 3-5; Plunet 2004: 258; Popov 2002: 10-15; TIP Report 2004: 19).⁶⁸

Potisni dejavniki:

- slabe gospodarske razmere in brezperspektivnost ekonomij v državah izvora,
- nezaposlenost in pomanjkanje zaposlitvenih možnosti,
- revščina, zlasti feminizacija revščine in posledično feminizacija migracij,
- splošna marginalizacija in diskriminacija žensk (nižje vrednotenje dela žensk),
- nasilje nad ženskami,
- nizka izobrazba in nizka stopnja pismenosti,
- razpad sistemov socialnega in zdravstvenega varstva,
- politična nestabilnost,
- oboroženi konflikti,

⁶⁶ Čl. 8 (1): »Nihče ne sme biti držan v suženjstvu; suženjstvo in trgovina s sužnji v kakršnikoli obliki morata biti prepovedana«. *Mednarodni pakt o političnih in državljskih pravicah*, <http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Index?vsebina=http%3A/www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi%3Fpakdrzpo> (30. 8. 2004).

⁶⁷ *FAQ*, http://www.gaatw.org/faq_contents.htm (25. 8. 2004).

⁶⁸ Glej še: *Izvorni vzroki*, http://www.iom.si/slo/sarea/iom_si134.htm (18. 8. 2004); *FAQ*, http://www.gaatw.org/faq_contents.htm (25. 8. 2004).

- razmah in internacionalizacija organiziranega kriminala,
- majhne možnosti zakonite migracije,
- korupcija na vseh ravneh državne uprave,
- kulturni in verski običaji, tradicija,⁶⁹
- nizko samospoštovanje žensk zaradi slabšanja njihovega položaja v družbi,
- nerealne predstave o delu v tujini.

Vlečni dejavniki:

- možnost boljšega zaslužka in višjega življenjskega standarda,
- povpraševanje po ceneni delovni sili,
- povprašanje po spolnih uslugah,
- vedno bolj rastoča seksualna industrija (seksualni turizem, pornografija)
- ogromen dobiček pri trgovanju z ljudmi,
- majhna možnost pregona trgovcev in relativno nizke kazni,
- odprtje meja in izboljšanje infrastrukture ter prevoznih možnosti,
- miselnost moških,⁷⁰
- prisotnost mednarodnih vojaških/policijskih sil.

Politični, gospodarski in socialni problemi so med drugim povzročili nastanek t. i. moralnega vakuumu oz. propada moralnih vrednot, socialno odtujitev, nezaupanje v državo in zmanjšanje občutka varnosti. Poleg tega so vzroki za razraščanje trgovine z ljudmi tudi v tem, da se nekatere izvirne države ne zavedajo resnosti problema ali se ga nočejo, ker je ta tema še vedno tabu, in pa v navajenosti žensk, ki so največkrat žrtve, da molče prenašajo krivice, da so slabo poučene o svojih pravicah ter redko pripravljene ali pa jih je sram spregovoriti o svojih negativnih izkušnjah (Popov 2002: 11-14).

Politična nestabilnost je eden izmed pomembnejših dejavnikov pri razmahu trgovine z ljudmi, saj je ta še posebej prisotna na konfliktnih in pokonfliktnih območjih, kjer je velika koncentracija mednarodnih sil. Tako je v Evropi področje Balkana eno najbolj pogostih ciljev žrtev trgovine z ljudmi.⁷¹

⁶⁹ V nekaterih družbah je običajna posvojitev oz. oddaja tretjega ali četrtega otroka kakemu daljnemu družinskemu članu iz mesta ali druge države za pomoč pri delu, v zameno pa se mu omogoči šolanje. Mnogi trgovci ta način izkoriščajo, predstavljajo se kot posredniki dela in tako prepričajo starše; otrok kmalu konča v prostituciji, hišnem suženstvu ali tovarnah. Družina prejme majhna ali celo nič nakazil, otrok pa ostane ločen od svoje družine in brez izobrazbe (TIP Report 2004: 19).

⁷⁰ Po mnenju Konradove (2003: 4) v naši družbi še vedno močno prevladuje patriarhalna miselnost.

⁷¹ *Kosovo: ženske in dekleta, ki so žrtve trgovine z ljudmi, imajo človekove pravice*, <http://www.amnesty.si/clanek.php?id=207&l=zenske> (9. 9. 2004).

Odprava vzrokov bi seveda pomenila najučinkovitejšo preventivo pred razmahom trgovine z ljudmi.

4.2.1. Feminizacija trgovine z ljudmi

Eden najpomembnejših vzrokov za trgovanje z ljudmi, zlasti ženskami, je gospodarska in družbena neenakost v državah. Dejstvo je, da kljub pravni enakosti med spoloma, ženske še vedno niso enakopravne z moškimi.

Neenakopraven status, diskriminacija pri zaposlovanju, naraščajoča pogostost in prevladovanje revščine med ženskami v primerjavi z moškimi, patriarhalna družbena struktura ter pomanjkanje možnosti so glavni potisni dejavniki za ženske, da si poskušajo najti delo v tujini in tako nehote pristanejo v rokah trgovcev z ljudmi (Popov 2002: 10).⁷²

Po mnenju IOM obstajata v današnjem svetu zlasti dva elementa, ki krojita usodo žrtev trgovine z ljudmi.⁷³

(a) povečano število žensk, ki so ranljive za izkoriščanje:

Trgovina z ljudmi je zelo odvisna od določenih elementov, kot so npr.: ranljivost žrtev, nasilje, zloraba in spolno nasilje. Ponavadi so ženske na dnu ekonomske lestvice in pogosto v podrejenih položajih v družbi in družini ter potemtakem bolj naklonjene k obljubam o velikem zaslužku ali privlačnim ponudbam o možnostih zaslužka.

(b) naraščajoče povpraševanje po ženskah, ki jih uporabljajo za ekonomski in spolni zaslužek.

4.3. Proces

4.3.1. Faze

Proces trgovine z ljudmi je sestavljen iz treh faz:

1. pridobivanje:

⁷² Mnoge študije so pokazale, da so bile ženske v bivših komunističnih državah v obdobju gospodarske in družbene tranzicije v veliko slabšem položaju kot moški, saj so se kot po pravilu soočale z veliko nezaposlenostjo (v nekaterih državah tudi do 80% delež žensk nezaposlenih) in z diskriminacijo pri zaposlovanju, napredovanju in plačah. *The Role of Participating States and Preliminary Recommendations for Action*, http://www.osce.org/documents/odihr/1999/09/1503_en.html#p8 (6. 9. 2004).

⁷³ *Trgovina z ljudmi glede na spol*, http://www.iom.si/slo/sarea/iom_si134.htm (18. 8. 2004).

Najpogostejša metoda pridobivanja žensk in deklic je goljufija oz. preslepitev. Na ta način trgovci novačijo potencialne žrtve preko časopisnih oglasov za delo v tujini (natakarice, sobarice, gospodinjske pomočnice, varuške, frizerke, medicinska sestra), preko zaposlitvenih, potovalnih in ženitnih agencij (lažna poroka), neposredno v klubih in diskotekah (zapeljevalci) in znotraj kroga znancev ali sorodnikov (Plunet 2004: 256; Zavrtnik Zimic in dr. 2003: 33).⁷⁴

Obstaja več vrst preslepitev; preslepitev z obljubo zakonitega dela (običajna dela) in preslepitev glede pogojev in okoliščin dela, ko se ženske strinjajo, da bodo delale kot striptizete ali barske plesalke, a so kasneje prisiljene v prostitucijo. Včasih ženske vedo, da bodo delale kot prostitutke in pričakujejo, da bodo zaslužile dogovorjeno vsoto denarja ter se po določenem času vrstile domov, kar pa se ne zgodi (ibid.). Poleg prevar so metode, ki jih uporabljajo trgovci, še prisila in ugrabitev, ponekod pa celo prodaja, ko prodajo deklet trgovcem starši ali sirotišnice (Popov 2002: 14).⁷⁵

Metode novačenja se razlikujejo glede na države. Medtem ko v Moldaviji, Romuniji in Ukrajini trgovci ženske največkrat preslepijo z lažnimi obljubami o delu, je v Albaniji veliko žensk ugrabljenih ali pa nasedejo lažnim porokam v tujini (IOM 2001: 51).

2. prevoz:

Ko je zaključena prva faza, sledi prevoz ali premestitev oseb - tudi nudenje zatočišča - v druge dele matične države ali pa preko državne meje v drugo državo. Žrtve lahko prestopijo mejo zakonito (z veljavnimi osebnimi dokumenti ali s turističnim, študentskim ali začasnim delovnim vizumom), s ponarejeni dokumenti ali nezakonito (ibid.).

3. izkoriščanje:

Ko pridejo ženske in dekleta v ciljno državo, se začne izkoriščanje, ki po *Protokolu ZN* vključuje različne oblike spolnega izkoriščanja, prisilno delo, suženjstvo, služabništvo ali odstranitev organov.

Žrtve so ujete v suženjsko razmerje oz. spravljene v odvisnost na različne načine: odvzeti so jim osebni dokumenti in denar, so pod stalnim nadzorom, znajdejo se v dolžniškem razmerju (*debt bondage*), ko morajo svojemu trgovcu/lastniku vrniti kupnino in druge stroške (prevoz, bivanje, hrana), dolg pa se kljub vsakodnevnom delu nenehoma zvišuje. Trgovci ohranjajo žrtve v odvisnosti s psihičnim (ustrahovanje, grožnje, osamitve) in fizičnim

⁷⁴ Glej še: *Defining the problem*, http://www.osce.org/documents/odihr/1999/09/1503_en.html#p21 (6. 9. 2004).

⁷⁵ Glej še: *Defining the problem*, http://www.osce.org/documents/odihr/1999/09/1503_en.html#p21 (6. 9. 2004).

nasiljem (posilstvo, pretepi, mučenje z cigaretnimi ogorki, noži, celo elektrošoki) (Popov 2002: 24-25; Zavratnik Zimic in dr. 2003: 38; Plunet 2004: 257).⁷⁶

4.3.2. Akterji

Udeležence trgovine z ljudmi lahko razdelimo glede na njihovo vlogo v procesu. V grobem jih delimo na:

- trgovce (osebe, ki žrtve pridobivajo, transportirajo in izkoriščajo)

Trgovina z ljudmi poteka na različnih stopnjah organiziranosti; od posameznikov, manjših in večjih skupin do kompleksno organiziranih kriminalnih združb. Ponavadi posamezniki in manjše skupine izhajajo iz lokalnega okolja in se ukvarjajo predvsem s pridobivanjem in/ali prevozom, medtem ko organizirane kriminalne združbe nadzorujejo vse faze procesa (Popov 2002: 8; Zavratnik Zimic in dr. 2003: 8, 34).⁷⁷

Zaradi majhnega tveganja pregona in visokih dobičkov – trgovec lahko z eno žrtvijo zasluži od pet- do dvajsetkrat več, kot je zanj plačal - predstavlja trgovina z ljudmi vse pomembnejši del organizirane kriminalitete in osrednji vir dohodka kriminalnim združbam. Tako postaja ena najhitreje rastočih nezakonitih dejavnosti v svetu – po obsegu je takoj za trgovino z drogami in orožjem - hkrati pa so z njo tesno povezane tudi druge, npr. ponarejanje dokumentov, pranje denarja, tihotapljenje ljudi in drog (Plunet 2004: 256; Zavratnik Zimic in dr. 2003: 34). Poleg mednarodnega povezovanja med kriminalnimi združbami pripomore k širjenju tega posla – žrtve so za trgovce le druga oblika blaga – tudi podkupljivost državnih organov; od policistov, carinikov, vojakov, do uradnikov na lokalni in državni ravni (Popov 2002: 8). Tako je v državah Jugovzhodne Evrope, kot navaja Limanowska (2002: 25), sodelovanje mejne policije s trgovci prej pravilo kot izjema.

- žrtve (osebe, ki so spravljene v suženjsko razmerje in so jim kratene osnovne človekove pravice)

Ker je podatke o žrtvah težko dobiti in ker ponavadi ne odsevajo realnega stanja (vključujejo le identificirane oz. najdene žrtve), je težko izdelati profil žrtev. Poleg tega se profil žrtev razlikuje tudi po državah.

⁷⁶ Glej še: *Defining the problem*, http://www.osce.org/documents/odihr/1999/09/1503_en.html#p21 (6. 9. 2004).

⁷⁷ Glej še: *FAQ*, http://www.gaatw.org/faq_contents.htm (25. 8. 2004).

Med žrtvami trgovine z ljudmi je največ žensk, ki po raziskavi IOM (2001: 10, 13) prihajajo večinoma iz Vzhodne in Jugovzhodne Evrope, in sicer Moldavije, Ukrajine, Romunije, Rusije, baltskih držav, Bolgarije, Albanije, nekaj tudi iz Afrike.⁷⁸ Podobne izsledke kaže tudi raziskava o najdenih žrtvah v Sloveniji (Zavratnik Zimic in dr. 2003: 36).⁷⁹ Obe raziskavi vključujeta še podatke o starosti in izobrazbi žrtev, in sicer je bila povprečna starost med 18 in 25 let (nekaj je bilo tudi mladoletnih in nad 30 let), nivo izobrazbe pa je bil relativno visok, zlasti v slovenski raziskavi, kjer so bile le tri žrtve brez izobrazbe (tretjina jih je obiskovala ali končala srednjo šolo, nekaj tudi univerzo). Po podatkih raziskave OVSE, UNHCHR in Unicefa o trgovini v Jugovzhodni Evropi pa je 85 % žrtev iz Albanije in Kosova, od koder prihaja poleg Moldavije in Romunije prihaja večina žrtev na Balkanu, brez osnovnošolske izobrazbe (Drčar Murko 2003: 28).⁸⁰

Zgornji podatki nakazujejo, da je večina žrtev mladih in iz bivših socialističnih držav, ne drži pa popolnoma predstava, da so to le neizobražene ženske (Zavratnik Zimic in dr. 2003: 36).

⁷⁸ Raziskava iz l. 2000 vključuje izvor žrtev, ki so bile najdene v evropskih državah in jim je pomagala IOM. V vzorcu je bilo 697 oseb (IOM 2001: 10).

⁷⁹ V raziskavo je bilo vključenih 43 žrtev, ki so prišle v Slovenijo od drugod (Zavratnik Zimic in dr. 2003: 36).

⁸⁰ Glej še: *JV Evropa: Prostitucija se seli v podzemlje*, http://www.siol.net/novice/default.asp?site_id=1&page_id=3&article_id=1303093021344426 (2. 11. 2004).

5. DEJAVNOST OVSE V BOJU PROTI TRGOVINI Z LJUDMI

Problematika trgovine z ljudmi je prisotna v večini držav OVSE, še posebej pereča pa je v državah Jugovzhodne in Vzhodne Evrope, ki veljajo za ene najpomembnejših izvornih, prehodnih in ciljnih držav. Območje, ki so ga in še vedno pretresajo politične, ekonomske in socialne nestabilnosti, ustvarja plodna tla za razmah organiziranega kriminala, ki kljub naporom držav, mednarodnih, regionalnih in drugih organizacij ter pobud spravlja vedno več ljudi v suženjska ali podobna izkoriščevalska razmerja (Limanowska 2002: 24).⁸¹

Kompleksnost problematike trgovine z ljudmi nam omogoča obravnavo z različnih zornih kotov. Akterji ali institucije, ki se ukvarjajo s tem zločinom, so nanj največkrat gledali z vidika nezakonitega priseljevanja, organiziranega kriminala ali prostitucije, redko pa s stališča priznanja in zaščite pravic žrtev trgovine z ljudmi. Kot piše Zavratnik Zimiceva (2003: 13), obravnavajo mnoge države žrtve trgovine z ljudmi - katerih osebni dokumenti so v rokah trgovcev oz. zvodnikov - kot storilce kaznivih dejanj ali nezakonite priseljence, ne pa kot nekoga, ki je bil prisiljen v nezakonito dejavnost. Namesto pomoči doleti žrtve običajno deportacija v matične države, kjer so lahko zopet obravnavane kot kriminalci (prepoved odhoda iz države), skoraj polovica pa jih ponovno pride nazaj v roke trgovcev (Drčar-Murko 2003: 28).

Trgovina z ljudmi je pojav, ki zadeva veliko področij; poleg človekovih pravic, neenakosti in diskriminacije tudi vprašanja pravnega sistema, nadzora kriminala, korupcije, migracij in socialnih problemov. Vse to narekuje potrebo po vsestranskem in enotnem načinu reševanja problema (Limanowska 2003: XI). V skladu s celovitim in kooperativnim pristopom k varnosti, se OVSE tudi problematike trgovine z ljudmi loteva na podoben način. Ker je v zadnjem desetletju delovanje OVSE osredotočeno predvsem na humanitarno dimenzijo, je OVSE v boju proti trgovini z ljudmi bila dejavna pri (a) podpori državam pri sprejemu ali reviziji zakonodaj za učinkovit pregon trgovcev ter zaščito žrtev, (b) osveščanju širše javnosti in najbolj ranljivih skupin, (c) raziskovanju in razvijanju mehanizmov za zaščito žrtev, (č) usposabljanju služb, ki so v stiku z žrtvami, (d) podpori nevladnim organizacijam ter (e) nadziranju in poročanju glede stanja trgovine z ljudmi v posameznih državah (Limanowska

⁸¹ Čeprav število identificiranih žrtev upada, drugi podatki zanesljivo nakazujejo povečevanje števila žrtev. Razlog za to naj bi bilo »ne več tako brutalno obnašanje zvodnikov« (citat Drčar-Murko), ki si tako kupujejo molčečnost žrtev in pa seljenje prostitucije v podzemlje, kjer policija še težje odkrije žrtve trgovine z ljudmi (Drčar-Murko 2003: 28).

2002: 17; 2003: 29).⁸² V sodelovanju z drugimi mednarodnimi organizacijami, regionalnimi pobudami in NVO je naloga institucij in mehanizmov OVSE - ODIHR, misij na terenu, posebne predstavnice za boj proti trgovini z ljudmi, Oddelka za strateške policijske zadeve (*Strategic Police Matters Unit* - SPMU), Urada koordinatorja za ekonomske in okoljske aktivnosti (*Office of Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities* - OCEEA) idr. - podpora državam pri celovitem in usklajenem boju proti trgovini z ljudmi.⁸³

5.1. Humanitarni pristop

Trgovanje z ljudmi se dotika vseh treh dimenzij OVSE:⁸⁴

- humanitarne: trgovanje pomeni v prvi vrsti grobo kršitev človekovih pravic; kršitev pravice do svobode, dostojanstva in osebne varnosti, kršitev prepovedi spravljajanja v suženjsko razmerje, preprečevanja mučenja, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ter v primeru žrtev mlajših od 18 let, kršenje vseh drugih pravic, ki jim sicer kot otrokom pripadajo.
- politično-vojaške: ogromni dobički, ki jih prinaša trgovina z ljudmi, so povezani z naraščanjem števila kriminalnih združb in nezakonitih dejanj ter podkupljivostjo uradnikov, kar onemogoča učinkovit pregon trgovcev. Problematična so tudi pokonfliktne območja, kjer ravno prisotnost mednarodnih sil pripomore k razmahu trgovine z ljudmi.
- ekonomske: poglavitni razlogi za pojav trgovine z ljudmi so revščina, nezaposlenost ter pomanjkanje zaposlitvenih možnosti. Diskriminacija pri zaposlovanju ter druge oblike ekonomske in socialne neenakosti so velikokrat posledica ekonomske tranzicije v državah izvora.

Delovanje institucij OVSE pri preprečevanju trgovine z ljudmi temelji na humanitarnem pristopu, ki je bil potrjen na srečanju Ministrskega sveta OVSE l. 2000 na Dunaju, v ospredje pa postavlja pomoč in zaščito žrtev trgovine z ljudmi. Trgovina z ljudmi pomeni najprej in predvsem kršitev človekovih pravic, šele potem kršitev nacionalnih interesov. Obveznost

⁸² Glej še: *OSCE Anti-Trafficking Guidelines*, www.osce.org/documents/odihr/2001/06/1563_en.pdf (14. 9. 2004).

⁸³ *OSCE Action Plan to Combat Trafficking*, <http://www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf> (16. 10. 2004).

⁸⁴ *OSCE Anti-Trafficking Guidelines*, www.osce.org/documents/odihr/2001/06/1563_en.pdf (14. 9. 2004).

držav je, da preprečijo, raziščejo in kaznujejo kršitve človekovih pravic ter nudijo odškodnino žrtvam (OSCE ODIHR 2001b: 13-14).

Dosedanje usmeritve držav pri reševanju te problematike pa so bolj kot ne zapostavljale pravice žrtev, razen če so te sodelovale kot priče pri kazenskem pregonu trgovcev. Humanitarni pristop, ki bi ga morale države pri načrtovanju strategij upoštevati že na podlagi mednarodnega prava - med drugim tudi *Protokola ZN*, ki obvezuje države tako k preprečevanju in pregonu trgovcev kot tudi k ustrezni zaščiti žrtev - pa so prevzele regionalne organizacije in pobude, kot sta OVSE in Pakt stabilnosti (ibid.).

Kot pravi Pluneteva (2004: 261, 268), »je zaščita in pomoč žrtvam poglobitni namen boja proti trgovini z ljudmi, in sicer kot cilj sam po sebi in kot sredstvo pri preiskovanju in pregonu tega kaznivega dejanja«. Čeprav lahko žrtve kot nezakoniti priseljenci ali delavci kršijo mnoge zakone, pa bi morale biti kot žrtve grobih kršitev človekovih pravic v prvi vrsti zaščitene. Da je zaščita žrtev edini pravi način boja proti trgovanju z ljudmi trdi tudi Limanowska (2003: XIII, 192). Vsem identificiranim žrtvam mora biti zagotovljena varnost, ponujena pomoč in pravno svetovanje, obveščene morajo biti o svojih pravicah in na voljo morajo imeti dovolj časa za odločitev glede pričanja. Konradova (2003: 8) meni, da bi države v sklopu pravic žrtvam morale zagotoviti pravico do začasnega dovoljenja za prebivanje. V tem času bi si žrtev opomogla, poleg sodelovanja v kazenskem pregonu trgovcev pa bi organi pregona dobili tudi pomembne informacije o delovanju, metodah in mrežah trgovcev.

5.2. Dokumenti

Odločenost in zavezanost boju proti trgovini z ljudmi so države OVSE zapisale v številnih dokumentih te organizacije:

- Moskovski dokument (1991) se nanaša na prizadevanja držav za odpravo vseh oblik nasilja nad ženskami, trgovanja z ženskami, izkoriščanja prostitucije ter sprejemanja ustreznih pravnih ukrepov zoper ta dejanja (čl. 40/7) (OSCE ODIHR 2001a: 29).
- Helsinški dokument (1992) govori o okrepitvi dvostranskih in večstranskih oblik sodelovanja med državami pri preprečevanju prepovedane trgovine z drogami ter drugimi oblikami mednarodnega organiziranega kriminala (čl. 27).⁸⁵

⁸⁵ OSCE Basic Documents, http://www.osce.org/attf/index.php3?sc=OSCE_doc (25. 11. 2004).

- Listina Evropske varnosti (1999), kjer se države udeleženke OVSE »/.../obvezujejo za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk, nasilja nad ženskami in otroci, kot tudi spolnega izkoriščanja ter drugih oblik trgovine z ljudmi. Za preprečitev teh zločinov bodo med drugim spodbujale sprejem in okrepitev zakonodaje za pregon oseb, odgovornih za ta dejanja, ter večjo zaščito žrtev« (čl. 24) (OSCE ODIHR 2001a: 29).
- Odločitev Ministrskega sveta na Dunaju (2000) pozdravlja sprejem *Protokola ZN* (čl. 2) in poziva k še večji vlogi OVSE pri boju proti trgovini z ljudmi (čl. 5). Sicer leži primarna odgovornost na državah samih, katerih pristop naj bo celovit in usklajen ter naj vključuje preprečevanje, zaščito žrtev in kazenski pregon trgovcev (čl. 3). Ministrski svet tudi poziva k večjem sodelovanju med institucijami OVSE ter drugimi organizacijami: OZN, IOM, EU, Svet Evrope, Interpol (čl. 5). Poudarja vlogo misij na terenu pri podpori državam in njihovem dialogu z NVO (čl. 7) (OSCE ODIHR 2001a: 29-31).⁸⁶
- Odločitev št. 426 Stalnega sveta (2001) nalaga predsedujočemu, generalnemu sekretarju OVSE in ODIHR nalogo obveščanja osebja OVSE glede *Kodeksa obnašanja (Code of Conduct)*⁸⁷ in smernicah boja proti trgovini z ljudmi (*OSCE Anti-Trafficking Guidelines*), obveščanju drugih mednarodnih organizacij o sprejetih ukrepih OVSE, izmenjavi informacij o najučinkovitejših ukrepih, preiskovanju morebitnih kršitev in uporabi sankcij ter spodbujanju skupnih akcij.⁸⁸

⁸⁶ MC(8).DEC/1, *Decision N°1 Enhancing the OSCE's Efforts to Combat Trafficking in Human Beings*, http://www.osce.org/attf/attf_mc.pdf (25. 11. 2004).

⁸⁷ *Kodeks obnašanja OVSE* obvezuje osebje organizacije, da: (a) deluje na najvišji osebni in profesionalni ravni, tako med kot izven delovnega časa; (b) bo delovalo izključno v interesu organizacije; (c) ne bo upoštevalo nobenih navodil glede delovanja s strani nacionalnih oblasti, saj ne smejo dovoliti, da bi nacionalni interesi vplivali na njihovo delo; (d) bo delovalo v skladu z načeli in zavezami organizacije ter se držalo pooblastil misij pri izvajanju nalog; (e) bo delovalo nepristransko in se ne vključevalo v aktivnosti, ki bi vplivali na njihovo nepristranskost; (f) se bo izogibalo stikom z osebami, za katere obstaja utemeljen sum, da so vpletene v trgovino z ljudmi oz. v aktivnosti, ki jih prepovedujejo nacionalne zakonodaje ali mednarodno pravo; (g) bo upoštevalo zakone in predpise države gostiteljice ne glede na privilegije in imunitete, ki so jih deležni kot zaposleni v OVSE; (h) bo delovalo v skladu s politiko OVSE, ki zagovarja enakost vseh zaposlenih ne glede na spol, raso, vero ali prepričanje, etnično in socialno poreklo, starost, spolno usmerjenost, zakonski stan ipd; (i) ne bo izkoriščalo svoje funkcije v zasebno korist in sprejemalo nagrade ali odlikovanja od katerih koli vlad ali drugih virov brez odobritve vodje misije; (j) bo diskretno glede zadev, ki se tičejo uradnih dolžnosti; (k) bo upoštevalo vsa navodila glede varnosti; (l) bo skrbno ravnalo z premoženjem; (m) njihovo intelektualno delo, ki je opravljeno kot del uradnih dolžnosti, preide v razpolago OVSE. *Code of Conduct for OSCE Mission Members*, http://www.osce.org/attf/attf_coc.pdf (22. 1. 2005).

⁸⁸ PC.DEC/426, *Decision N°426 Trafficking in Human Beings*, http://www.osce.org/attf/attf_pcd.pdf (25. 11. 2004).

- Odločitev Ministrskega sveta v Bukarešti (2001) poziva države k ratifikaciji Protokola ZN, izmenjavi izkušenj, sodelovanju med njimi ter izraža podporo delovanju ODIHR, aktivnostim na terenu in SPTF.⁸⁹
- Deklaracija o trgovini z ljudmi Ministrskega sveta v Portu (2002) poudarja odpravo vzrokov, zmanjšanje ekonomskih in družbenih neenakosti, večjo vlogo Koordinatorja ekonomskih in okoljskih aktivnosti pri ukvarjanju z ekonomskimi vidiki trgovine z ljudmi; pomembnost ozaveščanja, zlasti mladine v izvornih državah ter pristojnih državnih organov v ciljnih državah; sodelovanje z NVO; zaščito in pomoč žrtvam (zatočišča), njihovo vračanje in ponovno vključitev v družbo, preprečevanje organiziranega kriminala.⁹⁰
- Odločitev št. 557 Stalnega sveta (2003), ki sprejema *Akcijski načrt OVSE za boj proti trgovini z ljudmi* (v nadaljevanju *Akcijski načrt OVSE*), poudarja podporo organizacije državam pri uresničevanju določil ter sodelovanje z drugimi mednarodnimi organizacijami in regionalnimi pobudami.⁹¹
- Odločitev Ministrskega sveta v Maastrichtu (2003), ki potrjuje sprejem *Akcijskega načrta OVSE* (čl. 1) in uvaja nov mehanizem v boju proti trgovini z ljudmi (čl. 2).⁹²
- Odločitev Ministrskega sveta v Sofiji (2004), ki govori o pomoči in zaščiti otrokom žrtvam trgovine z ljudmi.⁹³

5.2.1. Akcijski načrt OVSE za boj proti trgovini z ljudmi

Ker se je kljub naporom držav število primerov in žrtev trgovanja v zadnjem desetletju močno povečalo, pregon trgovcev pa ostaja še vedno nezadosten, je bil nujno potreben naprednejši pristop pri reševanju problematike, ki bi zajemal vse vidike trgovine z ljudmi in olajšal sodelovanje med državami.⁹⁴

⁸⁹ MC(9).DEC/6, *Decision N°6 by the Ministerial Council*, http://www.osce.org/documents/odihr/2001/12/2106_en.pdf (10. 1. 2005).

⁹⁰ MC(10).JOUR/2, *Declaration on Trafficking in Human Beings*, http://www.osce.org/documents/odihr/2002/12/2107_en.pdf (10. 1. 2005).

⁹¹ PC.DEC/557, *Decision N°557 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*, http://www.osce.org/documents/pc/2003/07/724_en.pdf (16. 10. 2004).

⁹² MC.DEC/2/03, *Decision N°2 Combatting Trafficking in Human Beings*, http://www.osce.org/documents/odihr/2003/12/2108_en.pdf (10. 1. 2005).

⁹³ MC.DEC/13/04, *Decision N°13 The Special Needs for Child Victims of Child Trafficking for Protection and Assistance*, http://www.osce.org/documents/mcs/2004/12/3916_en.pdf (3. 2. 2005).

⁹⁴ *OSCE Action Plan to Combat Trafficking*, <http://www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf>, (16. 10. 2004)

Ministrski svet OVSE je v Maastrichtu l. 2003 potrdil *Akcijski načrt OVSE za boj proti trgovini z ljudmi*, ki predstavlja celovit in izčrpen pripomoček državam OVSE pri uresničevanju njihovih zavez pri preprečevanju trgovine z ljudmi. *Akcijski načrt OVSE* se problematike loteva celovito, saj zajema (a) preprečevanje trgovanja, (b) zaščito žrtev ter (c) kazenski pregon oseb, ki izvršijo ali sodelujejo pri tem zločinu. Prav tako priporoča, kako se naj države, pristojne institucije in organi OVSE ter misije na terenu najučinkoviteje lotijo političnih, ekonomskih, pravnih, izobraževalnih in drugih vidikov problema.⁹⁵

Akcijski načrt OVSE poudarja, da je za učinkovito uresničevanje obveznosti ključnega pomena sodelovanje med različnimi vladnimi ustanovami, nevladnimi in mednarodnimi organizacijami. Podoben koncept odraža tudi t. i. Nacionalni referenčni mehanizem (*National Referral Mechanism*), ki vzpostavlja okvir sodelovanja med vladami držav in civilno družbo oz. NVO z namenom, da obveznosti držav glede identificiranja žrtev ter svetovanja in pomoči žrtvam izvaja civilna družba (OSCE ODIHR 2004: 59).

5.2.1.1. Priporočljivi ukrepi

1. PREISKOVANJE, ORGANI PREGONA IN KAZENSKI PREGON:⁹⁶

a) Priporočljivi ukrepi na nacionalni ravni:

- Kaznivost: opredeliti kaznivo dejanje trgovanja z ljudmi, kot ga opisuje 3. čl. Protokola ZN in kaznivo dejanje korupcije uradnih oseb; uvesti stroge in učinkovite kazni; možnost zaplembe premoženja ipd (t. 1).
- Organi pregona: ustanoviti oddelek za boj proti trgovini z ljudmi, zagotoviti izobraževanje za učinkovito izvajanje nalog, uvesti disciplinske kazenske postopke za primere korupcije, krepiti zaupanje med policijo in javnostjo (t. 2).
- Sodelovanje organov pregona: izmenjava informacij med državami (t. 3).
- Pomoč in zaščita prič ter žrtev v kazensko sodnem sistemu: zagotoviti zaščito podatkov in pravico žrtev do zasebnosti, omogočiti NVO da nudijo pomoč žrtvam med zaslišanjem na sodišču (t. 4).
- Usposabljanje organov pregona, obmejnih uradnikov, sodnikov, tožilcev v sodelovanju z NGO (t. 5).

⁹⁵ Overview, <http://www.osce.org/cthb/overview.php> (18. 1. 2005).

⁹⁶ OSCE Action Plan to Combat Trafficking, <http://www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf>, (16. 10. 2004) - PC.DEC/557, 24. julij 2003 Annex, str. 2-7.

- Ukrepi na mejah: možnost prepovedi vstopa, razveljavitve vizuma in začasnega pridržanja oseb; učinkovitejše sodelovanje med obmejnimi postajami (t. 6).
- Varnost in nadzor dokumentov: zagotoviti visoko kakovost potnih in osebnih dokumentov (t. 7).
- Legitimnost in veljavnost dokumentov: na zahtevo drugih držav OVSE preveriti legitimnost in veljavnost potnih in osebnih dokumentov, če obstaja sum, da so uporabljeni v primerih trgovanja z ljudmi (t. 8).

b) Priporočljivi ukrepi v okviru OVSE:

- Revizija in reforma zakonodaj: ODIHR in misije na terenu bodo nadaljevali s spodbujanjem in podporo revizijam in reformam zakonodaj (t. 9).
- Organi pregona: SPMU in OCEEA bosta omogočila izmenjavo informacij o najboljših praksah med državami pri preiskovanju izvora dvomljivega premoženja, ki bi lahko bilo povezano s trgovanjem ljudi. OCEEA bo v sodelovanju z Uradom ZN za droge in kriminal (*United Nations Office on Drugs and Crime* - UNODC) pripravil delavnice na temo pranja denarja. ODIHR bo kot del podpore pri razvoju NRM podpiral sodelovanje med organi pregona in civilno družbo (t. 10).
- Izobraževanje: ODIHR in SPMU bosta pripravila izobraževalno gradivo namenjeno organom pregona. SPMU bo v sodelovanju z Unicefom in drugimi organizacijami vodil izobraževanja o problematiki spolnega izkoriščanja otrok (t. 12).
- Varnost in nadzor dokumentov: OVSE, predvsem Oddelek za boj proti terorizmu (*Anti Terrorism Unit*), bo organiziral delavnice na temo odkrivanja ponarejenih dokumentov (t. 13).

2. PREPREČEVANJE:⁹⁷

a) Priporočljivi ukrepi na nacionalni ravni:

- Zbiranje podatkov in raziskovanje: zbiranje podatkov o žrtvah, raziskave in analiza podatkov, ki se nanašajo na obseg in naravo trgovine z ljudmi ter tehnike, ki jih

⁹⁷ OSCE Action Plan to Combat Trafficking, <http://www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf>, (16. 10. 2004) - PC.DEC/557, 24. julij 2003 Annex, str. 7-13.

uporabljajo trgovci, da se omogoči razvoj učinkovitejših metod preprečevanja (t. 1).

- Ukrepi na mejah: okrepitev nadzora na mejah (t. 2).
- Ekonomске in družbene politike, ki se nanašajo na odpravo vzrokov trgovine z ljudmi: v izvornih državah spodbujati gospodarski razvoj in družbeno vključenost, večji dostop do izobraževanja in večje možnosti za zaposlitev za ženske, kot npr. programi za ustanovitev majhnih in srednjih podjetij; v ciljnih državah soočiti se s problemom nezaščitene in nezakonite delovne sile ter zagotoviti večji nadzor na trgu delovne sile; v izvornih in ciljnih državah zagotoviti višjo raven socialne zaščite, več priložnosti za zaposlovanje, izkoreniniti diskriminacijo žensk in manjšin, okrepiti pravne in druge ukrepe, ki zmanjšujejo povpraševanje po dejavnostih, ki vključujejo kakršno koli izkoriščanje ljudi (t. 3).
- Osveščanje: v sodelovanju s civilno družbo pripraviti kampanje obveščanja za širšo javnost; izdati informacije za priseljence o delovni zakonodaji; osveščanje medijev; osveščanje najbolj ranljivih družbenih skupin (otroci, manjšine, priseljenci); kampanje v šolah in univerzah; vzpostavitev nujnih telefonskih linij za pomoč in svetovanje (te naj bi služile kot posvetovalnica za tiste, ki razmišljajo o raznih ponudbah del v tujini ali kot prvi stik z žrtvami ali za anonimne prijave sumov in primerov trgovine z ljudmi) (t. 4).
- Zakonodajni ukrepi: sprejeti ali pregledati ukrepe, ki se nanašajo na nadzor, izdajo dovoljenj in delovanje raznih turističnih agencij ter agencij za zaposlovanje, poroke in posvojitve (t. 5).

b) Priporočljivi ukrepi v okviru OVSE:

- Pomoč pri zbiranju podatkov in raziskovanje (t. 6).
- Soočanje z vzroki trgovine z ljudmi: OCEEA bo sodelovala pri razvoju nacionalnih informacijskih centrov (*focal points*), kjer bo možnost dobiti informacije in preveriti legitimnost podjetij, ki oglašujejo delo, zlasti v tujini. OCEEA bo spodbujala izobraževanje glede ustanavljanja majhnih in srednjih podjetij in sodelovala pri oblikovanju zakonodaje, ki ne ovira ustanavljanje le-teh (t. 7).
- Osveščanje: ODIHR in misije na terenu bodo spodbujale in skupaj z drugimi akterji izvajale kampanje obveščanja. ODIHR bo dejavna pri osveščanju medijev

glede ustreznega prikazovanja tematike (izogibanje stereotipom in senzacionalizmu). Koordinator OVSE za usposabljanje, Visoki svetovalec za vprašanje enakopravnosti spolov in Visoki koordinator za varnost bodo skupaj z ODIHR nadaljevali z izobraževanjem osebja OVSE glede trgovine z ljudmi, enakopravnosti spolov ipd (t. 8).

3. ZAŠČITA IN POMOČ:⁹⁸

a) Priporočljivi ukrepi na nacionalni ravni:

- Zbiranje podatkov, izmenjava in analiza najboljših praks glede učinkovite zaščite in pomoči žrtvam (t. 1).
- Zakonodajni ukrepi: ratifikacija in polno izvajanje obveznosti, ki izhajajo iz *Protokola ZN*; sprejem ukrepov za izvajanje podpore žrtvam med preiskovanjem in na sodišču (t. 2).
- Nacionalni referenčni mehanizem (*National Referral Mechanism - NRM*): oblikovanje NRM, ki vzpostavlja okvir sodelovanja med vladami – te so obvezane k zaščiti pravic in pomoči žrtvam - ter civilno družbo in drugimi akterji s tega področja; določitev smernic za natančno identifikacijo in ustrezno ravnanje z žrtvami; vključiti v NRM organe pregona, zlasti oddelke za preprečevanje trgovine z ljudmi in policijo na lokalni ravni, obmejne uradnike, socialno in zdravstveno službo, NVO idr.; okrepiti sodelovanje med policijo in NVO pri odkrivanju, obveščanju in zaščiti žrtev (t. 3).
- Zatočišča: ustanovitev zatočišč oz. varnih hiš, ki nudijo žrtvam varnost, zdravstveno oskrbo, svetovanje in možnost, da si žrtev opomore po hudi izkušnji (*reflection period*); zagotovitev pravice do zatočišča za vse žrtve ne glede na njihovo sodelovanje z oblastmi pri pregonu; v sklopu zatočišč nuditi svetovanja in pomoč glede nadaljnje vključitve žrtev v družbo in zaposlovanja (t. 4).
- Dokumenti: če je potrebno, zagotoviti dokumente, da se razjasni identiteta in status žrtev v ciljni državi; pomoč pri - po možnosti prostovoljni - vrnitvi v domovino ali možnost pridobitve začasnih ali stalnih dovoljenj za bivanje (t. 5).

⁹⁸ OSCE Action Plan to Combat Trafficking, <http://www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf>, (16. 10. 2004) - PC.DEC/557, 24. julij 2003 Annex, str. 13-17.

- Socialna pomoč: razvoj programov socialne pomoči in ponovne vključitve žrtev v družbo; nudenje pravne, zdravstvene in psihološke pomoči žrtvam; možnost uporabe zaseženih sredstev za financiranje programov pomoči žrtvam (t. 6).
- Vrnitev v domovino in ponovna vključitev v družbo: pomoč pri vrnitvi v domovino; možnost nudenja ekonomskih in socialnih ugodnosti (t. 7).
- Ukrepi glede začasnega ali stalnega dovoljenja za bivanje: omogočiti žrtvi, da se odloči glede sodelovanja pri pričanju (*reflection delay*); možnost izdaje začasnih ali stalnih dovoljenj za bivanje upoštevajoč (ne)varnost vrnitve domov; možnost izdaje delovnih dovoljenj (t. 8).
- Pravica do azila (t. 9).
- Zaščita otrok: ratifikacija in polno izvajanje obveznosti *Opcijskega protokola Konvencije o pravicah otroka* (t. 10).

b) Priporočljivi ukrepi v okviru OVSE:

- NRM: ODIHR bo pomagala državam pri oblikovanju NRM. ODIHR in SPMU bosta razvijala nadaljnje smernice glede identificiranja žrtev in dokazovanja trgovanja z ljudmi (t. 11).
- Usposabljanje: Koordinator OVSE za usposabljanje, Visoki svetovalec za vprašanje enakopravnosti spolov in Visoki koordinator za varnost bodo skupaj z ODIHR pripravili informativna gradiva glede pomoči žrtvam trgovine z ljudmi (t. 14).
- Zakonodajni ukrepi: UNODC, Svet Evrope in ODIHR bodo pomagale državam pri prilagajanju njihove zakonodaje, da bo v skladu z mednarodnopravnimi normami (t. 15).

4. NADALJNJE SPREMLJANJE IN KOORDINACIJSKI MEHANIZMI:⁹⁹

a) Priporočljivi ukrepi na nacionalni ravni:

- Ustanovitev nacionalnih poročevalcev ali drugih mehanizmov, ki bodo nadzirali delovanje državnih institucij in uresničevanje zakonodaje na področju trgovine z ljudmi (t. 1).

⁹⁹ OSCE Action Plan to Combat Trafficking, <http://www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf>, (16. 10. 2004) - PC.DEC/557, 24. julij 2003 Annex, str. 17-18.

- Ustanovitev delovnih skupin za boj proti trgovini z ljudmi ali podobnih teles, ki bodo koordinirale dejavnosti med državnimi institucijami in NVO ter izpopolnjevale ukrepe za preprečevanje trgovine z ljudmi (t. 2).
- Izboljšanje sodelovanja med državnimi institucijami in NVO (t. 3).

b) Priporočljivi ukrepi v okviru OVSE:

- Priprava letnih srečanj nacionalnih koordinatorjev, strokovnjakov idr. na Dunaju, kjer se pregleduje izvajanje *Akcijskega načrta* (t. 5).
- ODIHR naj pomaga državam pri razvijanju nacionalnih akcijskih načrtov za boj proti trgovini z ljudmi (t. 7).
- ODIHR naj nadaljnje razvija funkcijo t. i. *clearing-house* oz. posredovalnice informacij, kontaktov, gradiva, najboljših praks ipd. med različnimi akterji (t. 9).

5.3. Posebni predstavnik za boj proti trgovini z ljudmi

Leta 2003 je Ministrski svet OVSE v Maastrichtu uvedel nov mehanizem pri preprečevanju trgovine z ljudmi, ki ga sestavljata: posebni predstavnik za boj proti trgovini z ljudmi (*Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings*, v nadaljevanju posebni predstavnik) in Oddelek za pomoč pri preprečevanju trgovine z ljudmi (*Anti-Trafficking Assistance Unit – ATAU*). Za funkcijo posebnega predstavnika je predsedujoči maja 2003 imenoval dr. Helgo Konrad, ki je pred tem predsedovala Delovni skupini Pakta stabilnosti za preprečevanje trgovine z ljudmi pod okriljem OVSE.¹⁰⁰

Glavne naloge posebne predstavnice vključujejo: (a) pomoč državam OVSE pri razvoju in izvajanju celovitih strategij preprečevanja trgovine z ljudmi, (b) usklajevanje dejavnosti vseh treh dimenzij OVSE in (c) osveščanje tako politične kot širše javnosti.¹⁰¹

Osnova delu Konradove je Akcijski načrt, njena naloga pa zagotoviti izvajanje le-tega. Tako pomaga državam in pristojnim institucijam OVSE, delovnim telesom in misijam na terenu s priporočili za učinkovito soočanje s političnimi, ekonomskimi, pravnimi in humanitarnimi vidiki trgovine z ljudmi; nadzira uresničevanje obveznosti s strani držav in jih poziva k ratifikaciji ustreznih konvencij in protokolov; pomaga pri vzpostavljanju nacionalnih struktur in mehanizmov za učinkovito mednarodno sodelovanje in sodelovanje na nacionalni

¹⁰⁰ Overview, <http://www.osce.org/cthb/overview.php> (18. 1. 2005).

¹⁰¹ Ibid.

ravni (med oblastjo, organi pregona in civilno družbo); sodeluje z nacionalnimi koordinatorji, nacionalnimi NVO ter z mednarodnimi akterji.¹⁰²

Pri izpolnjevanju nalog pomaga posebni predstavnici Oddelek za pomoč pri preprečevanju trgovine z ljudmi, ki deluje v okviru Sekretariata. Oddelek sodeluje z drugimi OVSE institucijami in strukturami, kot so Oddelek za boj proti trgovini z ljudmi v okviru ODIHR, Urad koordinatorja OVSE za ekonomske in okoljske dejavnosti, Oddelek za strateške policijske zadeve, Visoki svetovalec za vprašanje enakopravnosti spolov ter informacijske točke na terenu v misijah OVSE. ATAU spodbuja sodelovanje med posameznimi državami, znotraj OVSE in z drugimi mednarodnimi organizacijami.¹⁰³

5.3.1. Zveza proti trgovini z ljudmi

Ker je učinkovit boj zoper trgovino z ljudmi možen le na podlagi sodelovanja in usklajevanja dejavnosti različnih akterjev, je bila l. 2004 na pobudo posebne predstavnice ustanovljena Zveza proti trgovini z ljudmi (*Alliance Against Trafficking in Persons*). Zveza združuje mednarodne in nevladne organizacije, ki jih zadeva problematika trgovine z ljudmi, njihov namen pa je razvoj skupnih strategij, ki bi omogočile državam OVSE in njenim Partnerjem za sodelovanje usklajen odgovor pri preprečevanju tega pojava. V okviru zveze sklicuje posebna predstavnica vsaj dve srečanji letno, in sicer na ravni strokovnjakov in na ravni ministrov.¹⁰⁴

V zvezo so vključene (ibid.):

- mednarodne in medvladne organizacije: Svet Evrope, IOM, ILO, UNHCHR, Unicef, Razvojni sklad ZN za ženske (*United Nations Development Fund for Women - UNIFEM*), Urad ZN za droge in kriminal (UNODC), Visoki komisar ZN za begunce (UNHCR), Mednarodni center za razvoj migracijske politike (*International Centre for Migration Policy Development - ICMPD*), Ekspertna skupina Evropske komisije, Interpol, Evropol,
- in nevladne organizacije: ECPAT International, Anti-Slavery International, Terre des Hommes, Save the Children, La Strada International.

¹⁰² *Policy and practice*, <http://www.osce.org/cthb/policy.php> (18. 1. 2005); *Interview with Helga Konrad, anti-trafficking Representative*, http://www.osce.org/features/show_feature.php?id=236 (1. 11. 2004); *Mandate*, <http://www.osce.org/cthb/mandate.php> (18. 1. 2005).

¹⁰³ *Anti-Trafficking Assistance Unit*, <http://www.osce.org/cthb/atau.php> (18. 1. 2005).

¹⁰⁴ *Alliance Against Trafficking in Persons*, <http://www.osce.org/cthb/alliance.php> (18. 1. 2005).

Svet Evrope je v boju proti trgovini z ljudmi dejaven pri oblikovanju pravnih standardov in strategij ter raziskovanja. Zagovarja humanitarni pristop, saj poudarja zaščito človekovih pravic in sprejem takšnih ukrepov, ki ne krnijo pravic in dostojanstva žrtev. Ker se trgovina z ljudmi pojavlja v večini držav članic, je Svet Evrope sprejel razna priporočila, npr. *Priporočilo 1545 (2002) Parlamentarne skupščine o boju proti trgovini z ženskami*, v zadnjem času pa se ukvarja s pripravo Evropske konvencije o boju proti trgovini z ljudmi, ki naj bi predvidela tudi nadzorni mehanizem glede upoštevanja določil konvencije s strani držav (Limanowska 2003: 15-16; Plunet 2004: 262, 267).¹⁰⁵

Za Mednarodno organizacijo za migracije (IOM) predstavlja trgovina z ljudmi hudo kršitev človekovih pravic in ekstremno obliko neregularnih migracij. Dejavnosti IOM za preprečevanje trgovine z migranti in pomoč žrtvam vključujejo raziskovanje, zbiranje podatkov in izmenjavo informacij, obveščanje potencialnih žrtev, zaščito žrtev (zatočišča, pravna in zdravstvena pomoč), omogočajo prostovoljno vrnitev in pomoč pri ponovni vključevanju v družbo (Limanowska 2003: 16-17).¹⁰⁶

Mednarodna organizacija za delo (ILO) se v okviru trgovine z ljudmi ukvarja s problematiko prisilnega dela, otroškega dela, zlorabami pravic delavcev migrantov in diskriminacijo pri delu. Sprejela je več konvencij – št. 29, 105 in 182 – o prepovedi prisilnega dela in otroškega dela (Limanowska 2003: 23-24).

Naloga Visokega komisarja ZN za človekove pravice je promoviranje uporabe humanitarnega pristopa v mednarodnih dokumentih in nacionalnih zakonodajah ter strategijah glede preprečevanja trgovanja in zaščite žrtev. V ta namen je izdal tudi seznam priporočljivih načel in smernic (*Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*) (Limanowska 2003: 18).

Unicef spodbuja spoštovanje pravic žensk in otrok glede na določila *Konvencije o pravicah otroka* in *Konvencije o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk* na področju preprečevanja trgovanja pa je dejaven pri osveščanju javnosti. Skupaj z vladami in NVO iz Jugovzhodne Evrope je na podlagi obstoječih mednarodnih dokumentov razvil *Smernice glede zaščite pravic otrok žrtev trgovine z ljudmi*, ki služijo kot pomoč pri oblikovanju ukrepov od začetnega prepoznavanja žrtev do vključitve v družbo (Limanowska 2003: 19). UNIFEM nudi finančno in tehnično pomoč inovativnim programom, ki spodbujajo politično participacijo, ekonomsko varnost in spoštovanje pravic žensk (Limanowska 2003: 22).

¹⁰⁵ Glej še: *Council of Europe*, http://www.stopvaw.org/Council_of_Europe2.html (16. 12. 2004).

¹⁰⁶ Glej še: *Intervencija IOM proti trgovanju z ljudmi*, http://www.iom.si/slo/sarea/iom_si134.htm (18. 8. 2004).

ECPAT International je mreža organizacij in posameznikov, ki si prizadevajo za odpravo izkoriščanja otrok v spolne namene. Ima poseben posvetovalni status v okviru Ekonomsko socialnega sveta OZN.¹⁰⁷ La Strada International je nevladna organizacija, ki uspešno deluje v državah Srednje, Vzhodne in Jugovzhodne Evrope, njene naloge pa vključujejo ozaveščanje širše javnosti in potencialnih žrtev, lobiranje in nudenje pomoči žrtvam.¹⁰⁸

5.4. ODIHR

ODIHR izvaja raziskave, ki so pomemben vir za oblikovanje nadaljnjih aktivnosti glede preprečevanja in osveščanja javnosti, na področju kazenskega pregona svetuje državam pri reformi zakonodaje, ki inkriminira vse faze procesa ter sodeluje pri razvijanju standardov za zaščito žrtev.

ODIHR je sodeloval pri nastajanju *Navodil za pregled in reformo zakonodaje (Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review)*, ki vsebujejo spisek priporočil za sprejem ali revizijo zakonov glede preprečevanja, pregona in zaščite. Navodila vključujejo tudi pregled pomembnih mednarodnih in regionalnih standardov ter zbirko primerov pobud in dejavnosti na nacionalni ravni (OSCE ODIHR 2001b: 8). Kot pomoč državam pri razvoju Nacionalnega referenčnega mehanizma (NRM) je ODIHR izdal tudi *Priročnik za vzpostavitev in izvajanje NRM (Handbook on Designing and Implementing NRM)*, ki vsebuje navodila za vzpostavitev okvira sodelovanja med vladami držav in civilno družbo oz. NVO z namenom, da obveznost držav glede svetovanja in pomoči žrtvam izvajajo NVO. Vloga ODIHR vključuje tudi nadzor izpolnjevanja sprejetih obveznosti držav. Tako je ODIHR v okviru Pakta stabilnosti skupaj z Unicefom in UNHCHR pripravil poročilo o ukrepih držav Jugovzhodne Evrope glede zaščite žrtev, ki vključuje tudi priporočila za izboljšanje ukrepov vlad, NVO in mednarodnih organizacij v prihodnje.¹⁰⁹

Dejavnosti ODIHR vključujejo tudi: (a) upravljanje Projektnega sklada (*Anti-Trafficking Project Fund*), ki podpira humanitarne projekte, katerih predlagatelji so misije na terenu, ODIHR pa nudi strokovno znanje, podpira izmenjavo informacij in najboljših praks med misijami OVSE; (b) ozaveščanje: izobraževanje NVO, medijev in osebje misij; podpira kampanje obveščanja v sodelovanju z nevladnimi organizacijami; (c) trial monitoring: usposabljanje NVO za nadziranje sodnih procesov proti domnevnim trgovcem z vidika pravic

¹⁰⁷ *Mission Statement*, <http://www.ecpat.net/eng/index.asp> (31. 1. 2005).

¹⁰⁸ *La Strada Foundation*, <http://free.ngo.pl/lastrada/page1.html> (4. 2. 2005).

¹⁰⁹ OSCE ODIHR Annual Report 2003, str. 32.

žrtev; (č) t. i. *clearing-house*: deluje kot center za pridobivanje in izmenjavo informacij, gradiv in izkušenj; vodi seznam strokovnjakov in raziskuje situacijo trgovanja z ljudmi v regiji (OSCE ODIHR 2004: 58-60).

5.5. Delovna skupina Pakta stabilnosti za preprečevanje trgovine z ljudmi

Delovna skupina za preprečevanje trgovine z ljudmi (The Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings - SPTF), ki je delovala pod pokroviteljstvom OVSE, je bila ustanovljena l. 2000 v okviru Delovnega omizja za varnostne zadeve Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo.¹¹⁰ Oktobra 2004 je z vzpostavitvijo novega mehanizma OVSE v boju proti trgovini z ljudmi - posebne predstavnice in Oddelka za pomoč pri preprečevanju trgovine z ljudmi - prenehala delovati. Naloga SPTF je bila spodbujanje in krepitev sodelovanja med raznimi akterji - državami, mednarodnimi organizacijami in NVO - na Balkanu za učinkovitejši boj proti trgovini z ljudmi. SPTF je imela vlogo koordinatorja (usklajevanje različnih aktivnosti v izogib podvajanja naporov) in vlogo t. i. *clearing-house*, posredovalnice znanj in izkušenj različnih institucij na področju trgovine z ljudmi.¹¹¹

SPTF je razvila celovito regijsko strategijo boja proti trgovini z ljudmi, ki upošteva potrebe držav v regiji in temelji na humanitarnem pristopu, tako da postavlja v ospredje pomoč in zaščito žrtev (ustanovitev zatočišč), njihovo vrnitev in ponovno vključitev v družbo, osveščanje javnosti, preprečevanje, reformo zakonodaj (uskladitev zakonodaj), sodelovanje

¹¹⁰ Krvavi dogodki na Balkanu konec 20. st. so spodbudili EU, da je za območje Jugovzhodne Evrope oblikovala dolgoročno strategijo preprečevanja konfliktov in l. 1999 ustanovila Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo. Njegov namen je bil ustvariti razmere za stabilen in mirni razvoj regije na podlagi demokratizacije, izgradnje civilne družbe, gospodarske blaginje, sodelovanja med državami v regiji ter omogočiti njihovo kasnejšo vključitev v evroatlantske integracije. Pakt stabilnosti je koordiniran in strateško dogovorjen proces, institucija oz. usklajevalno telo in nikakor ne nova mednarodna organizacija. K partnerjem spadajo države prejemnice pomoči (države v regiji) in države donatorke (države EU, ZDA, Japonska, Ruska federacija idr.), mednarodne organizacije (OZN, OVSE, Svet Evrope, NATO idr.), mednarodne finančne institucije ter regionalne pobude. Smernice delovanja pakta določa Regionalno omizje, v okviru katerega delujejo tri delovna omizja (1. demokratizacija in človekove pravice, 2. ekonomska obnova, sodelovanje in razvoj, 3. varnostne zadeve). Regionalnemu omizju predseduje Posebni koordinator, ki pripravlja redna poročila za OVSE o napredku.

About the Stability Pact, <http://www.stabilitypact.org/about/> (26. 11. 2004).

Konkretni dejavnosti v okviru Pakta stabilnosti potekajo preko posameznih projektov, ki jih pripravijo države, institucije, organizacije, podjetja ali posamezniki. Ker Pakt stabilnosti nima lastnih finančnih sredstev, financirajo projekte donatorji, za izvršitev projektov pa skrbijo t.i. izvedbene agencije, ki o svojem delu poročajo delovnim omizjem. Pakt deluje kot posrednik, ki omogoča neposredno povezavo med državami prejemnicami pomoči, izvedbenimi agencijami in donatorji (Lajh 2002: 27-29).

Struktura in delovne metode Pakta stabilnosti so oblikovane po modelu KVSE. Tako kot pri Helsinški sklepni listini je poudarek na dialogu in procesu stabilizacije, ki naj bi z mrežo dvostranskih in večstranskih sporazumov privedla do boljših medsebojskih odnosov. Pomembnost pakta se kaže v določilu, ki se nanaša na humanitarno dimenzijo, in sicer so obveznosti, ki so prevzete v okviru članstva v OVSE, skrb vseh držav sodelujočih v paktu in ne notranja zadeva posamezne države (Vukadinović 2002: 150, 155).

¹¹¹ *Introduction*, <http://www.osce.org/atf/index.php3?sc=Introduction> (26. 11. 2004).

organov pregona, izmenjavo informacij ter usposabljanje. Strategija, t. i. *Večletni akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi v JVE (Multiyear Anti-Trafficking Action Plan for South Eastern Europe)*, ki temelji na izkušnjah in ugotovitvah opazovalnih misij v državah JVE, je vplivala na razvoj nacionalnih akcijskih načrtov. Tako so vse države JVE ustanovile medvladne delovne skupine (sestavljene iz predstavnikov ministrstev, mednarodnih in nevladnih organizacij) ter imenovalle nacionalnega koordinatorja, ki usklajuje aktivnosti in je kontaktna oseba za vse akterje, ki se ukvarjajo s preprečevanjem trgovine z ljudmi v posamezni državi.¹¹²

Celovito strategijo so v okviru SPTF razvile naslednje institucije: Center za preprečevanje konfliktov OVSE, Visoki svetovalec OVSE za vprašanja enakopravnosti spolov, ODIHR, Svet Evrope, UNHCHR, IOM, Mednarodni center za razvoj migracijske politike (ICMPD), Mednarodni program za migracijsko politiko (IMP), ILO, Unicef, Mednarodna katoliška komisija za migracije (ICMC), Sklad *Save the Children*, Pobuda za sodelovanje v Jugovzhodni Evropi (SECI), Pobuda Pakta stabilnosti za boj proti organiziranemu kriminalu (SPOC), Center ZN za preprečevanje mednarodnega kriminala v okviru Urada ZN za droge in kriminal, Evropska komisija, UNIFEM in Visoki komisar ZN za begunce.¹¹³

¹¹² *Introduction*, <http://www.osce.org/attf/index.php3?sc=Introduction> (26. 11. 2004); *Areas of Concern*, http://www.osce.org/attf/index.php3?sc=Areas_of_Concern (26. 11. 2004).

¹¹³ *Areas of Concern*, http://www.osce.org/attf/index.php3?sc=Areas_of_Concern (26. 11. 2004).

6. SKLEP

Trgovina z ljudmi je realnost našega časa. Revščina, brezposelnost in diskriminacija so glavni dejavniki, ki potiskajo vedno več ljudi, zlasti žensk in deklet, v iskanje boljšega jutri. Hlinjena dobronamernost znancev, družinskih prijateljev ali raznih agencij, ki ponujajo možnosti zaposlitve drugod, se povečini konča s prihodom v drugo državo, kjer žrtve pristanejo v dobesedno brezizhodnem položaju, največkrat zaprte in pod nadzorom svojih lastnikov, brez osebnih dokumentov, brez ustrezne zdravniške oskrbe in prehrane, v nemogočih bivanjskih razmerah, ustrahovane in osramočene zaradi tega, kar počnejo. Trgovanje z ljudmi je postalo zaradi neverjetno visokih dobičkov in majhne verjetnosti učinkovitega pregona najhitreje rastoča kriminalna dejavnost na svetu ter eden glavnih virov financiranja mednarodnih kriminalnih združb. Te, tudi s pomočjo podkupljivih državnih uradnikov, mirno širijo svoj krog ljudi ter svojo dejavnost, se mednarodno povezujejo, število žrtev pa se iz dneva v dan veča.

Boj proti trgovini z ljudmi je zaradi skokovitega porasta števila žrtev konec prejšnjega stoletja postal prednostna naloga mnogih mednarodnih organizacij. Ena izmed najbolj dejavnih na tem področju je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, katere glavna naloga je pomoč državam pri reševanju te problematike. Poleg tega OVSE nadzira uresničevanje ukrepov s strani držav in njihovo skladnost z mednarodnimi standardi, v manjši meri pa v okviru misij tudi sama izvaja projekte.

Kot pomoč državam pri zatiranju ali vsaj obvladovanju trgovine z ljudmi je OVSE razvila celovito strategijo, ki se kaže v več pogledih:

- (a) vključuje vse vrste držav glede na njihovo vlogo v procesu: izvirne, prehodne in ciljne,
- (b) dotika se različnih področij trgovine z ljudmi; človekovih pravic, diskriminacije, pravne države, kriminala, korupcije, socialnih problemov,
- (c) priporoča sprejem zakonodajnih in drugih ukrepov na glavnih področjih boja: kazenski pregon trgovcev, preprečevanje trgovine ter zaščita in pomoč žrtvam,
- (č) promovira sodelovanje na nacionalnem (vladne institucije in civilna družba), regionalnem ter mednarodnem nivoju (države, mednarodne in nevladne organizacije).

Države so za bolj učinkovito preprečevanje trgovine z ljudmi ustrezno prilagodile zakonodajo, ustanovile so posebne koordinatorje in delovne skupine, ki so zadolžene za

oblikovanje celovite strategije Podporo državam pri celovitem in usklajenem boju proti trgovini z ljudmi nudi množica struktur in mehanizmov OVSE, kjer ima osrednjo vlogo posebna predstavništvo za boj proti trgovini z ljudmi. Ker so bile dejavnosti institucij OVSE v preteklosti večinoma usmerjene v humanitarno dejavnost bodisi pri oblikovanju standardov bodisi pri delu misij na terenu, so izkušnje, analize ter primeri najboljših praks, ki upoštevajo regionalne značilnosti, v pomoč državam pri oblikovanju strategij. OVSE sodeluje pri pripravi programov s številnimi mednarodnimi in nevladnimi organizacijami. Poleg tega ima pomembno vlogo koordinatorja, saj predstavlja okvir za medsebojno komunikacijo, usklajevanje in dopolnjevanje njihovega dela, kar povečuje učinkovitost in preprečuje podvajanje dejavnosti.

Zapletena, kompleksna in globalna narava pojava trgovine z ljudmi terja celovit, multidisciplinaren in usklajen odgovor držav, tako izvornih, prehodnih kot ciljnih. S tem potrjujem prvo hipotezo, da prispeva OVSE k učinkovitemu boju proti trgovini z ljudmi, saj na podlagi večdimenzionalnega delovanja, strokovnega znanja in izkušenj na področju človekovih pravic in demokratizacije, neposredno prisotnostjo misij na terenu ter ob sodelovanju z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami vsebuje vse ključne elemente, ki prispevajo k preprečevanju trgovine z ljudmi.

Medtem ko je vloga OVSE predvsem pomagati državam v boju proti trgovini z ljudmi, pa je izvajanje ukrepov v skladu s sprejetimi mednarodnimi ali regionalnimi zavezami odvisno od držav samih, saj OVSE nima svojih instrumentov za neposredno izvajanje dejavnosti. Čeprav poudarja OVSE pri reševanju problematike trgovine z ljudmi uporabo humanitarnega pristopa, ki postavlja na prvo mesto zaščito in skrb za pravice žrtev, države še vedno gledajo na pojav z vidika nacionalne varnosti oz. boja proti organiziranemu kriminalu in nezakonitemu priseljevanju. Tako se države namesto, da zagotavljajo enako podporo vsem identificiranim žrtvam ne glede na njihovo sodelovanje v kazenskem pregonu, odločajo za pomoč žrtvi pogosto na podlagi tega, ali je njeno pričanje koristno za pregon.

Kljub mehanizmu za nadzor izvajanja obveznosti držav ima OVSE malo manevrskega prostora, saj so njene odločitve politično in ne pravno zavezujoče. Prav tako se nekatere države kljub naraščajoči problematiki trgovine z ljudmi, le-te ne zavedajo dovolj, saj je zaradi svoje pojavnosti skrita očem; ponekod, zlasti na Balkanu, pa državnim oblastem zaradi sodelovanja in tesne povezave s kriminalnimi združbami niti ni v interesu, da bi rešili ta problem.

Čeprav je OVSE lahko učinkovita pri svetovanju in pomoči državam glede ukrepov, ki se nanašajo na boj proti trgovini z ljudmi, pa je izvajanje le-teh v pristojnosti držav. To potrjuje

mojo drugo hipotezo, da je učinkovitost OVSE pri preprečevanju trgovine z ljudmi povezana z delovanjem in izpolnjevanjem sprejetih obveznosti s strani držav udeleženk.

Kljub trenutnim notranjim problemom - problem financiranja, izbira generalnega sekretarja nesoglasja glede geografske in funkcionalne neuravnoteženosti organizacije - in potrebi po reformi organizacije ima OVSE kot regionalna varnostna organizacija še vedno pomembno vlogo v evro-azijskem varnostnem prostoru. V svoji tridesetletni zgodovini je prispevala k utrjevanju demokratičnih vrednot, spoštovanju človekovih pravic in nastanku nove skupne Evrope, danes pa predstavljajo nove grožnje varnosti – organizirani kriminal, trgovina z ljudmi - zopet nov izziv za OVSE, ki bo imela tudi v prihodnje ogromno dela pri prizadevanju za spoštovanje in zaščito človekovih pravic.

7. VIRI

LITERATURA, ČLANKI:

Amnesty International (2004): *Kosovo (Serbia and Montenegro) So does that mean I have rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*. London: Amnesty International.

<http://www.amnesty.si/datoteka.php?md5ime=bbc792b4cee809b04644e93aeaa35553>
(9. 9. 2004).

Benčina, Dragoljuba; Simoniti, Iztok (1994) *Mednarodne organizacije: priročnik in vodnik*. Ljubljana: DZS.

Čibej, Boris (2004a) Moskva očita OVSE, da je pristranska. *Delo*, 16. 11.: 4.

Čibej, Boris (2004b) Putin, Chirac in Schröder o boju proti terorizmu. *Delo*, 31. 8.: 4.

Drčar-Murko, Mojca (2003) Manj grobi zvodniki, manj prijav. *Delo*, 16. 12.: 28.

Grah, Matija (2005) Oživitev, prenova, uravnoteženje. *Delo*, 14. 1.: 1.

Grizold, Anton (1999) *Evropska varnost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Grizold, Anton (2001) Nekaj izzivov izgradnji varnostne arhitekture v Evropi danes. *Teorija in praksa* 38(5), 786-797.

Grizold, Anton; Ferfila, Bogomil (2000) *Varnostne politike velesil*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Heikki, Garth (2001) Tracing international human trafficking routes. *Intersec* 11 (2), 41-43.

Hojnik, Žarko (2002a) Suženjska pokorščina. *Delo*, 23. 7.: 10.

Hojnik, Žarko (2002b) Trgovina z ljudmi je vse donosnejša. *Delo*, 18. 9.: 20.

Human Rights Watch (2002) *Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution*. Vol. 14 No.9 (D).
<http://www.hrw.org/reports/2002/bosnia/Bosnia1102.pdf> (2. 11. 2004).

IOM (2001) *Victims of trafficking in the Balkans: A study of trafficking in women and children for sexual exploitation to, through and from the Balkan region*. Vienna, Geneva: IOM.

Kemp, Walter; Olejarnik, Michal; Ghebali, Victor-Yves; Androsov, Andrei; Jinks, Keith (2002) *OSCE Handbook*. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe.
<http://www.osce.org/publications/handbook/files/handbook.pdf> (14. 9. 2004).

Konrad, Helga (2003) "ILO Symposium: Trafficking in Human Beings – Learning from the European Experience".

http://www.ilo.org/public/english/region/asro/tokyo/pdf/2003tr_konrad.pdf (16. 10. 2004).

Lajh, Damjan (2002) *Pakt stabilnosti. Slovenija – nevladne organizacije (evalvacijska študija)*. Ljubljana: Mirovni inštitut - Inštitut za sodobne družbene in politične študije.

Limanowska, Barbara (2002) *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe: Current situation and responses to trafficking in human beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova and Romania*. Beograd, Sarajevo, Warsaw: UNICEF, UNOHCHR, OSCE/ODIHR.

http://www.osce.org/documents/odihr/2002/06/1649_en.pdf (26. 11. 2004).

Limanowska, Barbara (2003) *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe: 2003 Update on Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Serbia and Montenegro including the UN Administered Province of Kosovo, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova and Romania*. Sarajevo, Warsaw: UNICEF, UNOHCHR, OSCE/ODIHR.

http://www.osce.org/documents/odihr/2003/12/1645_en.pdf (5. 11. 2004).

Merljak, Sonja (2003) »Čigava si?« jih sprašujejo policisti. *Delo*, 21. 7.: 9.

Merljak, Sonja (2004) Potujejo neopažene in pogosto legalno. *Delo*, 27. 2.: 18.

OSCE ODIHR *Annual Report 2003*.

http://www.osce.org/documents/odihr/2004/05/2926_en.pdf (21. 1. 2005).

OSCE ODIHR (1999) *Trafficking in Human beings: Implications for OSCE*. OSCE Review Conference, ODIHR Background paper 1999/3. Warsaw: OSCE ODIHR.

http://www.osce.org/documents/odihr/1999/09/1503_en.html (6. 9. 2004).

OSCE ODIHR (2001a) *OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide*.

http://www.osce.org/documents/odihr/2001/01/1764_en.pdf (11. 11. 2004).

OSCE ODIHR (2001b) *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with particular emphasis on South Eastern Europe*.

http://www.osce.org/attf/attf_refguide.pdf (2. 11. 2004).

OSCE ODIHR (2004) *Democracy and Human Rights Assistance: OSCE/ODIHR Programmes*. Warsaw: OSCE ODIHR.

http://www.osce.org/odihr/documents/odihr_progpack2005.pdf (18. 1. 2005).

Piquet, Sophie (2001) Combating trafficking in human beings in Europe. *International Criminal Police Review* 56 (487-488), 48-51.

Peršak, Nina (2003) O novodobnem suženjstvu, tihotapljenju in izkoriščanju ljudi. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 54 (1), 52-60.

Plunet, Cecile (2004) Trgovina z ljudmi: Uvod v glavne dokumente. V Vlasta Jalušič, Dean Zagorac, Milica G. Antič (ur.). *Človekove pravice žensk: Uvodna pojasnila in dokumenti*, str.

247-274. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni inštitut - Inštitut za sodobne družbene in politične študije.

Popov, Jurij (2000) *Trgovina z ljudmi: Somrak civilizacije ali kaos globalizacije*. Ljubljana: Društvo Ključ – center za boj proti trgovini z belim blagom.

Prezelj, Iztok (2001) Grožnje varnosti, varnostna tveganja in izzivi v sodobni družbi. *Teorija in praksa* 38 (1), 127-141.

Rak, Peter (2004) OVSE še ima svojo vlogo. *Delo*, 21. 7.: 2.

Soban, Branko (2005) Politika kot umetnost nemogočega. *Delo*, 15. 1.: 8.

Šuligoj, Boris (2003) Vse več sodobnega suženjstva. *Delo* 29. 3.: 4.

Trafficking in Persons Report 2004. U.S. Department of State.
<http://www.state.gov/documents/organization/34158.pdf> (25. 8. 2004).

Veselič, Špela (2002) *Nasilje nad ženskami in njegova obravnava v instrumentih mednarodnega prava: diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vidmajer, Saša (2004) Dr. Dimitrij Rupel. *Delo*, 30. 11.: 2.

Vidmajer, Saša (2004) Posluh za »rusko dilemo«. *Delo*, 11. 9.: 4.

Vukadinović, Radovan (2002): *Varnost v jugovzhodni Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zavratnik Zimic, Simona; Kavčič, Urša; Pajnik, Mojca; Lesjak Tušek, Petra (2003) *Where in the puzzle: Trafficking from, to and through Slovenia*. Ljubljana: International Organisation for Migration.

DOKUMENTI:

Code of Conduct for OSCE Mission Members,
http://www.osce.org/attf/attf_coc.pdf (22. 1. 2005).

Decision N°1 Enhancing the OSCE's Efforts to Combat Trafficking in Human Beings,
http://www.osce.org/attf/attf_mc.pdf (25. 11. 2004).

Decision N°426 Trafficking in Human Beings,
http://www.osce.org/attf/attf_pcd.pdf (25. 11. 2004).

Decision N°6 by the Ministerial Council,
http://www.osce.org/documents/odihr/2001/12/2106_en.pdf (10. 1. 2005).

Decision N°557 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings,
http://www.osce.org/documents/pc/2003/07/724_en.pdf (16. 10. 2004)

Decision N°2 Combatting Trafficking in Human Beings,
http://www.osce.org/documents/odihr/2003/12/2108_en.pdf (10. 1. 2005).

Decision N°13 The Social Needs for Child Victims of Child Trafficking for Protection and Assistance, http://www.osce.org/documents/mcs/2004/12/3916_en.pdf (3. 2. 2005)

International Standards of Elections,
http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/1704_en.html (25. 1. 2005).

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah,
<http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Index?vsebina=http%3A//www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi%3Fpakdrzpo> (30. 8. 2004).

OSCE (1999) Charter for European Security,
<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/istachart99e.pdf> (31. 9. 2004).

OSCE Action Plan to Combat Trafficking,
<http://www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf> (16. 10. 2004).

OSCE Anti-Trafficking Guidelines,
www.osce.org/documents/odihr/2001/06/1563_en.pdf (14. 9. 2004).

Rimski statut Mednarodnega kazenskega sodišča - Statut,
<http://www.amnesty.si/datoteka.php?md5ime=339fd1ef2a7dd5b4bb23f69f9c1d2485> (9. 9. 2004).

Slavery Convention, <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/f2sc.htm> (2. 11. 2004).

Splošna deklaracija človekovih pravic,
<http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Index?vsebina=http%3A//www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi%3Fdeklarac> (30. 8. 2004).

Zakon o ratifikaciji Protokola za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (MPTLMOK),
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200448> (18. 8. 2004).

Zakon o ratifikaciji Protokola proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (MPTMOK), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200450> (18. 8. 2004).

OSTALA DOKUMENTACIJA, UPORABLJENA V DIPLOMSKEM DELU:

2004 – leto boja proti suženjstvu,
http://www.siol.net/novice/default.asp?page_id=36&article_id=13604010311054196 (2. 11. 2004).

About Anti-Slavery International,

<http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/about.htm> (2. 11. 2004).

About the OSCE/ODIHR, <http://www.osce.org/odihr/?page=overview> (22. 1. 2005).

About the Stability Pact, <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp> (26.11. 2004).

Anti-Trafficking Assistance Unit, <http://www.osce.org/cthb/atau.php> (18. 1. 2005).

Areas of Concern, http://www.osce.org/attf/index.php3?sc=Areas_of_Concern (26. 11. 2004).

Človekova dimenzija, <http://www.osce.si/pzv-04-clo-dim.htm#0401> (22. 1. 2005).

Defining the problem,
http://www.osce.org/documents/odihr/1999/09/1503_en.html#p21 (6. 9. 2004).

Dejavnosti in dosežki SE, <http://www.idcse.nuk.si/dejavnostise.html> (22. 11. 2004).

Democratization, <http://www.osce.org/odihr/?page=democratization> (22. 10. 2004)

Elements of trafficking, <http://www.legislationline.org/index.php?topic=76> (6. 9. 2004).

Fact Sheet No.14, Contemporary Forms of Slavery,
<http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs14.htm> (2. 11. 2004).

Fact sheet on Human Trafficking,
http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_victim_consent.html (16. 8. 2004).

FAQ, http://www.gaatw.org/faq_contents.htm (25. 8. 2004).

Field Activities, http://www.osce.org/field_activities/ (30. 10. 2004).

General Information – Participating states, http://www.osce.org/general/participating_states/ (18. 9. 2004).

Historical Overview of the UN Perspective on Trafficking,
http://www.stopvaw.org/Historical_Overview_of_the_UN_Perspective_on_Trafficking.html (1. 12. 2004).

How is “trafficking in persons” different from the smuggling of migrants?
http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_victim_consent.html (16. 8. 2004).

Human Dimension Implementation Meetings, <http://www.osce.org/odihr/?page=meetings> (16. 1. 2005).

Interview with Helga Konrad, anti-trafficking Representative,
http://www.osce.org/features/show_feature.php?id=236 (1. 11. 2004).

Instrumenti, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0106> (10. 12. 2004).

Intervencija IOM proti trgovanju z ljudmi,

http://www.iom.si/slo/sarea/iom_si134.htm (18. 8. 2004).

Introduction, <http://www.osce.org/attf/index.php3?sc=Introduction> (26. 11. 2004).

Izvorni vzroki, http://www.iom.si/slo/sarea/iom_si134.htm (18. 8. 2004).

JV Evropa: Prostitucija se seli v podzemlje,
http://www.siol.net/novice/default.asp?site_id=1&page_id=3&article_id=1303093021344426
(2. 11. 2004).

Kosovo: ženske in dekleta, ki so žrtve trgovine z ljudmi, imajo človekove pravice,
<http://www.amnesty.si/clanek.php?id=207&l=zenske> (9. 9. 2004).

Kupovali novorojenčke, http://www.prim-nov.si/sobota/clanki/30_dojen.html (30. 8. 2004).

La Strada Foundation, <http://free.ngo.pl/lastrada/page1.html> (4. 2. 2005).

Mandate, <http://www.osce.org/cthb/mandate.php> (18. 1. 2005).

Mediterranean Partners,
<http://www.osce.org/ec/partners/cooperation/mediterranean/> (11. 11. 2004).

Mednarodna varnost, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, razorožitev in nadzor oborožitve, http://www.gov.si/mzz/zunanja_poli/mednarodna_varn_orga.html (6. 11. 2004).

Mednarodno kazensko sodišče v nekaj stavkih,
<http://www.amnesty.si/datoteka.php?md5ime=76f47ee9c2594c3c2ecec39d39b54f73> (9. 9. 2004).

Mission Statement, <http://www.ecpat.net/eng/index.asp> (31. 1. 2005).

Mladina On-line: Po svetu v suženjstvu še vedno okoli 27 milijonov ljudi,
<http://www.mladina.si/dnevnik/39593> (27. 10. 2004).

Organi in institucije, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0105> (10. 12. 2004).

OSCE Basic Documents, http://www.osce.org/attf/index.php3?sc=OSCE_doc (25. 11. 2004).

OSCE's External Relations,
http://www.osce.org/publications/factsheets/ec_e.pdf (11. 11. 2004).

OSCE Human Dimension Mechanisms,
http://www.osce.org/odihr/?page=human_rights&div=hd_mech (16. 1. 2005).

Overview, <http://www.osce.org/cthb/overview.php> (18. 1. 2005).

Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo, http://www.gov.si/mzz/zunanja_poli/pakt_stab.html
(6. 11. 2004).

Partners for Co-operation, <http://www.osce.org/ec/partners/cooperation/partners/> (11. 11. 2004).

Pogosto zastavljena vprašanja,
http://www.gov.si/mzz/dkp/ovse/vprasanja_OVSE.html (18. 9. 2004).

Policy and practice, <http://www.osce.org/cthb/policy.php> (18. 1. 2005).

Po svetu v suženjstvu še vedno okoli 27 milijonov ljudi,
<http://www.mladina.si/dnevnik/39593/> (2. 11. 2004).

Preprečevanje konfliktnih situacij in miroljubno reševanje sporov,
<http://www.osce.si/pzv-0501-stra-sooc-groz.htm#0502> (15. 1. 2005).

Proces odločanja, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0103> (10. 12. 2004).

Signatories - Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children,
http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_trafficking.html (29. 10. 2004).

Slavery, <http://www.therfcc.org/slavery-11069.html> (2. 11. 2004).

Slavery and Slavery-like Practices,
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/auof.htm> (1. 12. 2004).

Sodelovanje z mednarodnimi organizacijami,
<http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0107> (10. 12. 2004).

Splošno, <http://www.osce.si/pzv-01-splosno.htm#0101> (10. 12. 2004).

Structures and Institutions, http://www.osce.org/structures_institutions/ (30. 9. 2004).

The High Commissioner, <http://www.ohchr.org/english/about/hc/index.htm> (24. 11. 2004).

The history of Anti-Slavery International,
<http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/history.htm> (2. 11. 2004).

The Role of Participating States and Preliminary Recommendations for Action,
http://www.osce.org/documents/odihr/1999/09/1503_en.html#p8 (6. 9. 2004).

Trafficking, <http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/trafficking.htm> (2. 11. 2004).

Trafficking, <http://www.unicef.org/protection/files/trafficking.pdf> (31. 8. 2004).

Trafficking in Human Beings,
<http://www.legislationline.org/index.php?topic=14> (6. 9. 2004).

Trafficking in Human Beings,
http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_human_beings.html (16. 8. 2004).

Trafficking in Persons: the New Protocol,
http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_protocol_background.html (16. 8. 2004).

Trgovina z ljudmi glede na spol, http://www.iom.si/slo/sarea/iom_si134.htm (18. 8. 2004).

Vlada Republike Slovenije, Urad za enake možnosti - 100 besed za enakost,
<http://www.uem-rs.si/slo/publikacije/stobesed/5.html#t1> (18. 8. 2004).

What is Modern Slavery,
<http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/modern.htm> (2. 11. 2004).

What is the OSCE? http://www.osce.org/documents/sg/2004/03/2380_en.pdf (11. 11. 2004).