

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Zupanc

**Uspešnost politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Zupanc

Mentorica:izr. prof. dr. Simona Kustec Lipicer

**Uspešnost politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

## ZAHVALA

*Za strokovno pomoč in usmerjanje se iskreno zahvaljujem svoji mentorici  
izr. prof. dr. Simoni Kustec Lipicer, ki je ves čas potrpežljivo in prijazno spremljala  
nastajanje diplomske naloge.*

*Hvala tudi domačim, ki so me nesebično podpirali v času študija  
in pri pisanju diplomske naloge.*

## **Uspešnost politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji**

Trgovina z ljudmi je zelo kompleksen družbeni problem, ki od držav zahteva učinkovito delovanje na številnih področjih, predvsem pa sodelovanje med njimi. Diplomaska naloga obravnava uspešnost politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji z vidika izvajanja politike. Ugotavljali smo, kako se je Slovenija lotila izvajanja sprejetih rešitev za reševanje problema trgovine z ljudmi in ali je pri tem uspešna. Uspešnost smo preverjali s pomočjo šestih spremenljivk Van Metra in Van Horna ter ugotovili, da nobena izmed njih ni v celoti dosežena. Na neuspešnost v veliki meri vpliva pomanjkanje interesa za reševanje problematike trgovine z ljudmi s strani vodilnih v državi. Ker to ni eno izmed prioritetenih področji, je tudi finančnih in kadrovskih virov temu primerno manj. Potrebna je nadgradnja nacionalne zakonodaje in akcijskega načrta, saj aktualni dokumenti ne obravnavajo sodobnih oblik trgovine z ljudmi. Izboljšati je potrebno tudi sodelovanje med javnopolitičnimi igralci in okrepiti mehanizme za nadzor nad izvajanjem. Predvsem pa je bistveno razumevanje vzrokov za nastalo situacijo.

**Ključne besede:** *trgovina z ljudmi, cilji javne politike, (ne)uspešno izvajanje javne politike, sodelovanje javnopolitičnih igralcev.*

## **The success of policy to combat human trafficking in Slovenia**

Human trafficking is a complex social problem that requires states to act effectively in a number of areas and cooperation between those areas. The thesis deals with the effectiveness of policy to combat human trafficking in Slovenia in terms of policy implementation. We seek to determine how Slovenia has undertaken the implementation of the solutions adopted to address the problem of trafficking in human beings and if there is any success with that. The success was examined on the basis of six variables, Van Meter and Van Horn, and we found that none of them fully achieved. We established that the failure is largely affected by the lack of interest in solving the problem of human trafficking by leaders in the country. Since this is not one of the priority areas, lack of financial and human resources is not something unexpected. There is a need to update national legislation and action plan, as the current documents do not address modern forms of human trafficking. It is necessary to improve cooperation between public policy actors and to strengthen the mechanisms for monitoring implementation. Above all, it is essential to understand the causes of the current situation.

**Keywords:** *human trafficking, public policy goals, (un)successful implementation of public policy, cooperation of public policy actors.*

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD .....</b>	<b>6</b>
1.1	OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA .....	7
1.2	RAZISKOVALNI NAMEN IN CILJI .....	8
1.3	RAZISKOVALNA HIPOTEZA .....	8
1.4	RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE .....	8
1.5	ZGRADBA DIPLOMSKE NALOGE .....	10
<b>2</b>	<b>TEORETIČNA IZHODIŠČA.....</b>	<b>12</b>
2.1	JAVNA POLITIKA .....	12
2.2	PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK .....	13
2.3	POMEN IN ZNAČILNOSTI FAZE IZVAJANJA JAVNIH POLITIK .....	14
2.4	FAZNOST PROCESA IZVAJANJA JAVNIH POLITIK .....	16
2.5	(NE)USPEŠNOST IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK .....	17
<b>3</b>	<b>OPREDELITEV TRGOVINE Z LJUDMI .....</b>	<b>19</b>
3.1	VZROKI ZA RAZMAH TRGOVINE Z LJUDMI.....	20
<b>4</b>	<b>TRGOVINA Z LJUDMI V MEDNARODNEM IN EVROPSKEM KONTEKSTU .....</b>	<b>24</b>
4.1	ZDRUŽENI NARODI .....	24
4.2	SVET EVROPE .....	25
4.2.1	<i>KONVENCIJA SVETA EVROPE O UKREPANJU PROTI TRGOVINI Z LJUDMI.....</i>	<i>26</i>
4.3	EVROPSKA KOMISIJA .....	28
4.4	DRUGE MEDNARODNE ORGANIZACIJE .....	29
4.5	MEDNARODNE NEVLADNE ORGANIZACIJE .....	29
<b>5</b>	<b>POLITIKA BOJA PROTI TRGOVINI Z LJUDMI V SLOVENIJI.....</b>	<b>31</b>
5.1	INSTITUCIONALNA UREDITEV.....	31
5.2	ZAKONODAJNA UREDITEV .....	34
5.3	CILJI JAVNE POLITIKE .....	38
5.3.1	<i>NACIONALNI PROGRAM.....</i>	<i>39</i>
5.4	NADZOR NAD IZVAJANJEM .....	52
<b>6</b>	<b>KLJUČNE UGOTOVITVE ANALIZE PRIMERA.....</b>	<b>54</b>
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČEK .....</b>	<b>58</b>
<b>8</b>	<b>LITERATURA.....</b>	<b>61</b>

## SEZNAM TABEL

Tabela 5.1: Zakoni in dokumenti povezani s področjem trgovine z ljudmi.....	37
Tabela 6.2: Doseg šestih spremenljivk, ki vplivajo na (ne)uspešnost implementacije politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji. ....	54

## 1 UVOD

*Trgovanje z ljudmi nikakor ni problem novejšega datuma. V državah Zahodne Evrope nenehno narašča že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja, pred več kot desetimi leti, ko so države Vzhodne Evrope odprle svoje meje, pa se je porast še močno povečal. Dodatno razsežnost je trgovanje z ljudmi pridobilo v sedanji dobi zaradi nekaterih negativnih učinkov globalizacije, kot so šibka gospodarstva in malo zaposlitvenih možnosti – predvsem za ženske – v mnogih tranzicijskih državah, in zaradi nizkega ali nikakršnega tveganja za kazenski pregon, ogromni dobičkonosni potencial za trgovce z ljudmi (Konrad v Zavrtnik Zimic in drugi 2005, 11).*

Ko govorimo o problematiki trgovine z ljudmi, se moramo zavedati, da je problem zelo kompleksen. Tudi države se vedno bolj zavedajo, da so kazniva dejanja, ki so povezana s trgovino z ljudmi, veliko več kot tihotapljenje ilegalnih priseljencev in zloraba prostitucije (Dobovšek 2012, 318). Temu so veliko prispevale tudi pobude mednarodnih organizacij, ki so v zadnjih letih z različnimi mehanizmi naredile pomembne premike na tem področju (Čurin 2006, 9). Reševanje problema od držav zahteva učinkovito delovanje na številnih področjih, predvsem pa sodelovanje med njimi. Za to pa je potrebno razumevanje pojma trgovine z ljudmi in vzrokov za razmah trgovine z ljudmi.

*Vzroki trgovine z ljudmi segajo na področja globalnih družbeno-socialnih problemov širokih razsežnosti. Organi preiskave in pregona uvrščajo pojav trgovine z ljudmi v eno izmed oblik mednarodnega organiziranega kriminala. Ker pa gre za večplasten problem, razpoznaven tudi v drugih segmentih, je zgolj vidik represivnega ukrepanja le ena izmed oblik celovitega zatiranja trgovine z ljudmi. Preostale, prav tako pomembne komponente so preventiva, pomoč in zaščita žrtev, izobraževanje in izpopolnjevanje strokovnih kadrov – oseb, ki se pri svojem delu soočajo s to problematiko ter nenazadnje mednarodno in regionalno sodelovanje (Čurin 2006, 11).*

Trgovina z ljudmi je problem tako bogatih držav z dobrimi ekonomskimi in družbenimi razmerami, ki so navadno ciljne države, kot tistih, katerih družbeno-gospodarska situacija je slabša in so navadno države izvora. Zato je postala trgovina z ljudmi v

zadnjih letih ena izmed prioriternih tem na dnevnikih različnih vlad. Problematika ni zaobšla niti Slovenije, ki je zaradi svojega geostrateškega položaja velikokrat tranzitna država. Skozi Slovenijo bi naj letno potovalo med 1500 do 2000 deklet, predvsem iz vzhodnoevropskih držav. Kljub vsemu pa vse pogosteje postaja tudi ciljna država in država izvora (Čurin 2006; Dobovšek 2012). Posledično se je tudi Slovenija morala začeti soočati z nastalo situacijo ter oblikovati politiko za zatiranje trgovine z ljudmi.

V diplomski nalogi bomo preverjali uspešnost politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji. Raziskali bomo fazo izvajanja politike in pri tem upoštevali vidike različnih javnopolitičnih igralcev. Obstajajo različni dejavniki, ki vplivajo na rezultat izvajanja javnih politik, vendar se bomo v nadaljevanju osredotočili na šest spremenljivk, ki sta jih določila Van Meter in Van Horn, in ki vplivajo na (ne)uspešnost izvajanja javnih politik.

### **1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA**

*Trgovina z ljudmi je danes svetovni problem, ki je iz leta v leto vse hujši. Na sto tisoče ljudi (predvsem žensk in otrok) je ugrabljenih, zavedenih, ogoljufanih, prodanih, trpinčenih in spravljenih v suženjsko ali temu podobno izkoriščevalsko razmerje. Pojav je tako silovit, da je že ušel nadzoru, organi pregona so vse bolj nemočni, saj ugotavljajo, da razbitje ene kriminalne združbe prodajalcev in preprodajalcev ljudi porodi deset novih. Največ žrtev tovrstne trgovine z ljudmi prihaja iz najrevnejših držav sveta (Popov 2002, 17).*

Ker se trgovina z ljudmi nanaša na mnoga področja in interese (migracije, organiziran kriminal, delo, prostitucijo, človekove pravice, spol, feminizacijo revščine, nasilje nad ženskami), lahko pri obravnavanju trgovine z ljudmi govorimo o bipolarnosti strategij. Na eni strani imamo represivne strategije, ki imajo za cilj zmanjševanje organiziranega kriminala in ilegalnih migracij, zato oblikujejo ukrepe za pregon in kaznovanje storilcev. Na drugi strani pa so strategije, ki so usmerjene k povečanju pravic žrtev, usposabljanju ranljivih oseb, izboljšanju njihovih življenjskih možnosti in delovnih pogojev ter oblikujejo ukrepe za varovanje posameznika pred možnostjo izkoriščanja. Zagovarjanje različnih strategij vpliva na izoblikovanje rešitev za preprečevanje trgovine z ljudmi (Pajnik in Kavčič 2007, 19–20).

V diplomski nalogi bomo preverili, kakšno strategijo je na tem področju oblikovala Slovenija in predvsem kako jo izvaja. Z implementacijsko analizo bomo ugotavljali, če je pri izvajanju tudi uspešna, saj sprejetje neke javne politike še ne pomeni njenega izvajanja. (Ne)uspešnost implementacije politike bomo ugotavljali s pomočjo šestih spremenljivk Van Metra in Van Horna (v Lajh 2007), ki izpostavljata pomen javnopolitičnih igralcev. Le-ti igrajo pomembno vlogo tudi v našem primeru, saj je glede na naravo pojava nujno, da so dejavnosti dobro usklajene, in da je usklajeno tudi sodelovanje med različnimi organi, ki so odgovorni za preprečevanje trgovine z ljudmi.

## **1.2 RAZISKOVALNI NAMEN IN CILJI**

Namen diplomske naloge je z vidika oblikovanja in izvajanja javnih politik predstaviti politiko boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji.

Glavni cilj diplomske naloge je ugotoviti, kako se je Slovenija lotila izvajanja sprejetih rešitev za reševanje problema trgovine z ljudmi in ali je pri tem uspešna. Prav tako je cilj ugotoviti, ali so spremenljivke, ki sta jih določila Van meter in Van Horn, relevantne v primeru politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji.

## **1.3 RAZISKOVALNA HIPOTEZA**

Hipoteza je bila izpeljana na podlagi teorije o (ne)uspešnosti implementacije javnih politik in dejstva, da na to vplivajo določene spremenljivke. Le-te sta pri izdelavi modela za razumevanje procesa implementacije določila Van Meter in Van Horn. Hipoteza se glasi:

*Uspešnost politike boja proti trgovini z ljudmi se kaže skozi ustrezno opredelitev javnopolitičnih standardov in ciljev; zadostnostjo razpoložljivih virov; učinkovite odnose med javnopolitičnimi igralci, vključenimi v implementacijo; učinkovitost sodelovanja med političnimi odločevalci in izvajalci ter nadzor nad njimi; upoštevanje značilnosti okolja ter skozi odziv izvajalcev na implementacijo javne politike.*

## **1.4 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE**

Za predstavitev problema in preverjanje hipotez bomo uporabili dva temeljna pristopa: teoretičnega in empiričnega. S teoretičnim pristopom bomo podrobneje opredelili teoretične vidike proučevanja analize politik s poudarkom za fazi implementacije javnih politik in njene (ne)uspešnosti. V empiričnem delu bo analiza temeljila na izvajanju



politike boja proti trgovini z ljudmi. Vsaka uspešna analiza pa mora temeljiti na raznolikih metodah, zato bomo pri raziskovalnem delu uporabili naslednje:

- Primarna in sekundarna analiza vsebin

V analizo bomo vključili različne javnopolitične dokumente, ki se nanašajo na raziskovalni problem. Predvsem zakonodajne, strateške in usmeritvene dokumente ter raziskave, analize in statistike, ki dokazujejo sedanjo urejenost na področju preprečevanja trgovine z ljudmi. Pri analizi so ključnega pomena:

- Akcijski načrt Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2012–2013 (MDS 2012).
- Poročilo o delu Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2012 (MDS 2013).
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (Ur. l. RS 62/2009).
- Poročilo o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi v Sloveniji (Svet Evrope 2014).
- Kazenski zakonik RS (Ur. l. RS 55/2008).
- Spletna stran Vlade RS (objavljeni dokumenti in raziskave na temo trgovine z ljudmi) (Vlada RS 2013).

- Strukturiran družboslovni intervju

Z odgovori, pridobljenimi z intervjuji, bomo pridobili informacije, ki bodo v pomoč pri analizi in oceni stanja na proučevanem področju. Vprašanja bodo polodprtega tipa. Intervjuji bodo opravljeni s strokovnjaki s področja boja proti trgovini z ljudmi oziroma s predstavniki različnih institucij z omenjenega področja:

- mag. Sandi Čurin – Nacionalni koordinator za boj proti trgovini z ljudmi, vodja Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi;
- predstavnik Društva Ključ – centra za boj proti trgovini z ljudmi – nevladna organizacija, ki je članica Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi;

- dr. Bojan Dobovšek – izredni profesor za kriminalistiko na Fakulteti za varnostne vede, Univerza v Mariboru.

- Monitoring

Ta metoda se uporablja za spremljanje implementacije politike. V diplomski nalogi bomo spremljali implementacijo javne politike v Sloveniji skozi delovanje javnopolitičnih igralcev, ki delujejo na tem področju.

- Opazovanje z udeležbo

Z udeležbo na dogodkih na temo trgovine z ljudmi smo pridobili boljši vpogled v stanje na tem področju. Eden izmed dogodkov je bil posvet ob evropskem dnevu boja proti trgovini z ljudmi, EU Si ti: Za učinkovitejši boj proti trgovini z ljudmi (oktober 2013).

## **1.5 ZGRADBA DIPLOMSKE NALOGE**

V uvodnem delu diplomske naloge bomo opredelili raziskovalni problem, cilje in namen raziskovanja, raziskovalna vprašanja, na katera bomo poskušali odgovoriti, ter ključne metode in tehnike raziskovanja. Temu bo sledilo šest vsebinskih sklopov.

V prvem sklopu, ki je teoretični, bomo predstavili pojem javna politika ter sam proces oblikovanja in izvajanja javnih politik. V nadaljevanju se bomo posebej osredotočili na fazo implementacije oz. izvajanja javnih politik ter implementacijski podproces. Predstavili bomo tudi dejavnike, ki vplivajo na (ne)uspešnost implementacije javnih politik.

V drugem sklopu bomo opredelili pojem trgovine z ljudmi in podali nekatere vzroke za razmah tega pojava.

Tretji sklop bo namenjen predstavitvi vidnejših mednarodnih akterjev s področja boja proti trgovini z ljudmi.

V četrtem sklopu bomo predstavili politiko boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji. Predstavili bomo institucionalno ureditev na tem področju. Dotaknili se bomo tudi zakonodaje in s tem bistvenih dokumentov, ki opredeljujejo trgovino z ljudmi pri nas. S

pregledom akcijskega načrta bomo predstavili prioriteta področja. Preverili bomo tudi, kakšen je nadzor nad izvajanjem.

V petem in šestem sklopu bomo predstavili ključne ugotovitve analize primera in podali oceno o (ne)uspešnosti izvajanja politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji glede na šest spremenljivk, ki sta jih določila Van Meter in Van Horn.

## 2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

### 2.1 JAVNA POLITIKA

Politika boja proti trgovini z ljudmi je javna<sup>1</sup> politika. V politološki literaturi lahko zasledimo kar nekaj različnih definicij javne politike (*public policy*). Literatura, ki se ukvarja z oblikovanjem in izvajanjem javnih politik, jih opredeljuje kot »delovne programe, ki jih uresničujejo oblasti« oziroma kot »sklop ukrepov in smernic, ki izvirajo iz enega ali več dejavnikov« (Della Porta 2003, 190–191).

Dunn (1994, 85) opredeljuje javno politiko kot »kompleksen vzorec medsebojno odvisnih kolektivnih izbir, ki vključujejo tudi neodločanje in so sprejete s strani vladnih struktur in uradnikov«. Eno najenostavnejših razlag pojma pa ponuja Dye (1995, 2), ki pravi, da je javna politika »vse tisto, za kar se vlada odloči, da bo ali da ne bo naredila«.

Javne politike so torej politične odločitve, ki veljajo na določenem teritoriju. Politični odločevalci imajo monopol nad odločanjem o javnih politikah in uporabi instrumentov in mehanizmov za izvajanje javnih politik (Fink Hafner 2007, 15). Odločitve sprejema večje število igralcev, ki sodelujejo v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik oziroma *policy procesu*. Ta proces pa bomo opisali v nadaljevanju, kjer se bomo osredotočili na fazo izvajanja javnih politik oziroma implementacijo, saj je le-ta bistvenega pomena za analizo.

Ker poznamo različne javne politike, Fink Hafnerjeva (2007, 16) med najpogostejšimi razločevalnimi lastnostmi omenja *imenske (nominalne) kategorije* in med njimi izpostavlja:

- *področje*, na katerega posegajo (npr. poimenovanja so energetska, okoljevarstvena, zunanja politika);
- *ciljno (družbeno) skupino*, na katero se javna politika nanaša in poskuša država nanjo vplivati (npr. družinska politika);

---

<sup>1</sup> Ločimo zasebno in javno sfero, ki se velikokrat prepletata. Javno lahko imenujemo tudi državna sfera in ni popolnoma individualna. Tukaj govorimo o makroodločitvah, ki zadevajo vso družbo, in kjer je javna politika rezultat političnega odločanja (Parsons 2001, 3).

- *institucionalni okvir*, glede na to, kdo jo oblikuje in na katerem politično opredeljenem teritoriju javne politike veljajo (npr. regionalna, nacionalna, skupna evropska politika).

Razločevanje javnih politik, ki temelji na Lowijevi (v Fink Hafner 2007, 16–17) klasifikaciji tematik, temelji na njihovih učinkih (posledicah):

- *urejevalne (regulativne)* – za določanje pravil vedenja in nadzora;
- *razdelitvene (distributivne)* – za razdeljevanje novih virov;
- *prerazdelitvene (redistributivne)* – za prerazporejanje obstoječih resursov;
- *ustanovne (konstitucijske)* – za vzpostavljanje novih in reorganiziranje starih ustanov.

Če razločevanje javnih politik navežemo na politiko boja proti trgovanju z ljudmi, se je potrebno zavedati, da je problem trgovanja z ljudmi zelo kompleksen in razpršen, zato ne moremo govoriti o samo enem področju, na katerega ta javna politika posega. Omenimo samo nekatera področja, in sicer varnostna, socialna, migracijska politika. Proučevana politika se na eni strani nanaša na rizične ciljne skupine, ki so potencialne žrtve trgovine z ljudmi (tujci, mladi), na drugi strani pa na strokovno javnost, ki se pri svojem delu srečuje s problematiko trgovine z ljudmi (npr. policisti, državni tožilci, sodniki) (MDS 2012). V diplomski nalogi se bomo osredotočili predvsem na preprečevanje in boj proti trgovini z ljudmi na nacionalni ravni, vendar pa se je potrebno zavedati, da je to globalen problem, zato se ne usmerja samo znotraj meja ene države. Za doseganje večjih učinkov moramo govoriti tudi o regijskih, evropskih, mednarodnih politikah, ki se ukvarjajo s problemom trgovanja z ljudmi.

## **2.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK**

Na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik oziroma policy proces vpliva narava javne politike. Zanj je značilna kompleksnost, saj je v proces vpletenih veliko javnopolitičnih akterjev, ki delujejo na različnih ravneh odločanja. Ti akterji imajo na voljo številne javnopolitične mehanizme, ki povzročajo namerne in nenamerne posledice (Majchrzak 1990, 15).

Različni avtorji so razvili več idealnih modelov, ki opisujejo značilnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik<sup>2</sup>. Eden izmed njih je *procesualni model*, katerega bistvo je razumevanje procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno določenih in vsebinsko ločenih faz, ki pa se v empiričnem političnem odločanju pogosto prepletajo:

1. Faza *javnega prepoznavanja družbenega problema in oblikovanje političnega dnevnega reda* (angleško »agenda-setting«) – proces političnega odločanja se ne more začeti, če ne obstaja javna zaznava problema, ki se ga nato uvrsti na politični dnevni red.
2. Faza *oblikovanja alternativnih rešitev družbenega problema* (angleško »policy alternatives«) – vpleteni lahko imajo drugačne poglede na to, v čem je problem in katera rešitev bi bila najboljša.
3. Faza *uzakonitve (legalizacije) javne politike* – politično odločanje o izboru alternativne rešitve.
4. Faza *izvajanja (implementacije) javnih politik* – navadno v domeni izvršne veje oblasti (vlada, javna uprava), vendar lahko država prenese implementacijo na nevladne igralce. Na primeru politike boja proti trgovini z ljudmi bomo lahko opazili, da imajo nevladne organizacije pri izvajanju projektov bistveno vlogo.
5. Faza *vrednotenja (evalvacije) javnih politik* – ocene o učinkih sprejetih politik. Ugotovitve (pričakovane ali nepričakovane) lahko odločijo usodo te politike (Fink Hafner 2007, 19–22).

Za naše proučevanje bo relevantna predvsem faza implementacije javne politike, ki jo bomo v nadaljevanju analizirali.

### **2.3 POMEN IN ZNAČILNOSTI FAZE IZVAJANJA JAVNIH POLITIK**

V preteklosti je bila faza izvajanja javnih politik zapostavljena, saj je bila vsa pozornost pri raziskovanju usmerjena na trenutek izbire ali sprejetja neke javne politike (Hogwood in Gunn v Lajh 2007, 156). Posledično se je fazo implementacije obravnavalo kot nekaj kar avtomatsko sledi fazi uzakonjenja (Howlett in Ramesh v Lajh 2007, 156). V začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja so analitiki začeli opaziti pojav t. i. implementacijskega primanjkljaja, katerega rezultat je pogosto neuspeh novo sprejete

---

<sup>2</sup> Modeli, ki so v literaturi predstavljeni najpogosteje: procesualni, institucionalni, elitistični, interesno skupinski, sistemski, inkrementalni, racionalni in modeli na podlagi teorije iger (Fink Hafner 2007, 34).

politike, kar pomeni, da politika ne učinkuje tako, kot so si politični odločevalci zamislili v fazi operacionalizacije ciljev (Pressman in Wildavsky; Ham in Hill; O'Toole v Lajh 2007, 156). To pa je bil eden izmed razlogov, da so fazi implementacije začeli pripisovati večji pomen.

Kot pravita Van Meter in Van Horn (v Lajh 2007, 158), »implementacijske študije so študije o spremembah«, sam proces implementacije oziroma izvajanja javnih politik pa običajno opredeljujemo kot »dejavnosti vladnih in nevladnih igralcev, ki so usmerjene k doseganju ciljev, opredeljenih v fazi oblikovanja javne politike«. Implementacija je kompleksna družbena dejavnost, kjer imajo pomembno vlogo vprašanja moči, sredstev, vrednot in interesov in ni le upravni postopek izvajanja nekega formalnega akta (Lajh 2007, 158). Ko je neka javna politika sprejeta, je za njeno izvajanje potrebna pozitivna akcija pristojnih javnopolitičnih igralcev.

Proučevanje implementacije javne politike lahko poteka z dveh vidikov. Klasični vidik izvira iz upravno-administrativne tradicije, ki implementacijo razume kot administrativni proces sprejemanja in izvrševanja političnih odločitev »od zgoraj navzdol« (pogled *top-down*) (Lajh 2007, 159). Sabatier (v Lajh 2007, 160) je mnenja, da je pri tem vidiku ključno, da se na začetku sprejme javnopolitične odločitve vladnih uradnikov in nato poskuša odgovoriti na sledeča vprašanja:

- Koliko so aktivnosti izvajalcev in ciljnih skupin konsistentne s sprejetimi javnopolitičnimi odločitvami (predvsem cilji in postopki izvajanja)?
- Koliko so doseženi cilji oziroma koliko dejanski učinki sovpadajo z zastavljenimi cilji?
- Kateri so poglobitveni dejavniki, ki vplivajo na javnopolitične rezultate in učinke?
- Koliko je bila v določeni časovni perspektivi javna politika preoblikovana na podlagi preteklih izkušenj?

Drugi vidik vidi v fazi implementacije poseben političen proces, ki je prepleten z interakcijami, kompromisi, dogovori in povratnimi vplivi. Zaradi zavračanja hierarhičnosti, se ta vidik opisuje tudi kot pogled »od spodaj navzgor« (pogled *bottom-up*) (Grdešić 1995, 104). Ta pristop trdi, da moramo relacijo med javno politiko in izvajanjem le-te obravnavati kot proces interakcije in pogajanj med akterji, ki javno politiko želijo implementirati, ter tistimi, od katerih je izvajanje odvisno (Barret in Fudge v Lajh 2007, 162). Implementacija se pri tem pristopu proučevanja pogosto

obravnava v okviru javnopolitičnih omrežij, s čimer se zavrača hierarhičnost v odnosih med javnopolitičnimi igralci. Zato je pozornost usmerjena predvsem v odnose moči in vpliva, možne konflikte ter usklajevanje interesov in vrednot med različnimi javnopolitičnimi igralci (Hill in Hupe v Lajh 2007, 162).

Sprejetje neke javne politike še ne pomeni njenega izvajanja, torej njihovo izvajanje ni samoumevno. Odvisno je tudi od interesa pristojnih javnopolitičnih igralcev.

Hogwood in Gunn (1984, 197) ugotavljata, da je izvajanje neke politike podvrženo različnim oviram, ki onemogočajo idealno izvajanje. Predstavila sta predpogoje, ki morajo biti izpolnjeni za optimalno implementacijo:

- zadostna politična podpora in podpora vsebini neke javne politike;
- dovolj virov za izvedbo javne politike (čas, finančni viri);
- prava kombinacija virov za izvajanje javne politike;
- usmerjenost k reševanju problemov javne politike;
- jasna povezava med vzrokom in rezultatom izvajanja javne politike;
- število institucij, ki izvajajo javno politiko, mora biti čim manjše;
- razumevanje javne politike in jasen odgovor o ciljnih le-te;
- jasno določene posamezne faze izvajanja javne politike;
- uspešna koordinacija javne politike in primerno komuniciranje z javnostjo;
- odločevalci morajo imeti nadzor nad izvajanjem javne politike.

## **2.4 FAZNOST PROCESA IZVAJANJA JAVNIH POLITIK**

Fazo implementacije moramo obravnavati kot kompleksno družbeno dejavnost, za katero je potrebna pozitivna akcija javnopolitičnih igralcev, ki so pristojni za izvajanje neke javne politike. Tukaj lahko govorimo o *implementacijskem podprocesu*, ki poteka v več fazah, le-te pa obsegajo (Lajh 2007, 163):

- izbiranje primernih javnopolitičnih igralcev (kompetentnih organizacijskih enot), ki bodo odgovorni za izvajanje javne politike<sup>3</sup>;

---

<sup>3</sup> Za uspešnost implementacije in doseganje želenih učinkov javne politike je ključnega pomena izbira institucije, upravnega organa, službe oziroma druge relevantne organizacijske enote (Hall in O'Toole v Lajh 2007, 164). Pomembno je tudi vedeti, da se lahko za implementacijo programov pooblasti tudi nevladne ali civilnodružbene igralce (na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni).



- interpretacijo problema s strani javnopolitičnih igralcev, ki so odgovorni za izvajanje javne politike<sup>4</sup>, zagotovitev sredstev, ki so potrebna za izvajanje javne politike ali programa, ter oblikovanje specifičnih pravil igre;
- *de facto* implementacijo oziroma odločitve pristojnih javnopolitičnih igralcev, katerih rezultat so končni proizvodi (*outputi*) neke javne politike ali programa in ki od vseh vpletenih javnopolitičnih igralcev zahtevajo učinkovito medsebojno koordinacijo;
- potencialno reinterpreteracijo problema oziroma popravke izvedenih odločitev, ki temeljijo na *de facto* (načrtovanih kot tudi nenačrtovanih) učinkih javne politike in odzivih ciljne skupine na izvedene odločitve oziroma učinke javne politike<sup>5</sup>.

## 2.5 (NE)USPEŠNOST IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK

Po oblikovanju programov sledi prenašanje le-teh v prakso, kar pa ni tako lahko. Zaradi mnogih vzrokov, predvsem pa narave neke javne politike (okoliščine, organizacijski in administrativni ustroj), izvajanje programov pogosto ne teče po načrtih. Če želimo razumeti javnopolitični proces, moramo torej naprej prepoznati omejitve implementacije in jih razumeti. Upoštevati pa moramo tudi vplive socialnega, ekonomskega, tehnološkega in političnega konteksta (Howlett in Ramesh 2005, 156–157).

Popolna implementacija v praksi ni dosegljiva. Gunn je povzel, da je popolnost v tem kontekstu analitični koncept, ideal, ki bi moral biti dosežen (Hogwood in Gunn 1984, 198).

Avtorjev, ki se ukvarjajo s preučevanjem procesa izvajanja javnih politik, je veliko. Predpogoje za »popolno« implementacijo, ki sta jih predstavila Hogwood in Gunn, smo že omenili, vendar pa bo za naše nadaljnje raziskovanje pomembnih šest spremenljivk, ki vplivajo na (ne)uspešnost implementacije javnih politik, ki sta jih določila Van Meter in Van Horn (v Lajh 2007, 168):

<sup>4</sup> Prioritete izvajalcev se morajo skladati s sprejetimi odločitvami, saj lahko v nasprotnem primeru pride do drugačne interpretacije javnopolitičnega problema, ciljev in pa tudi sprejetih odločitev (O'Toole in Montjoy v Lajh 2007, 165). Temu se lahko izognemo, če izvajalci sodelujejo že v fazi sprejemanja javne politike, saj se tako nejasnosti odpravijo že pred samo fazo izvajanja.

<sup>5</sup> Majone in Wildavsky (v Lajh 2007, 167) ugotavljata, da je implementacija nepretrgana evolucija, spreminjanje javne politike, in da se z implementacijo javne politike kontinuirano spreminjajo, kar pomeni, da se spreminjajo tudi viri in cilji.

1. *konkretna opredelitev javnopolitičnih standardov in ciljev;*
2. *spodbude in razpoložljivi viri;*
3. *kakovostni in učinkoviti odnosi med raznovrstnimi javnopolitičnimi igralci, vključenimi v implementacijo;*
4. *povezanost oziroma sodelovanje javnopolitičnih igralcev, odgovornih za implementacijo, z javnopolitičnimi igralci, ki oblikujejo oziroma sprejemajo javne politike (skupaj z nadzorom javnopolitičnih igralcev, ki izvajajo javne politike);*
5. *upoštevanje značilnosti oziroma posebnosti določenega ekonomskega, socialnega in političnega okolja;*
6. *odziv samih izvajalcev na implementacijo javne politike (njihovo razumevanje javne politike, način njihovega odziva – sprejem politike, odpor, nevtralnost – ter intenzivnost tega odziva).*

### 3 OPREDELITEV TRGOVINE Z LJUDMI

»Trgovina z ljudmi postaja kompleksen pojav, ki ga na eni strani obvladujejo kriminalne organizacije, na drugi strani pa ga pospešuje naraščajoča revščina v svetu« (Dobovšek 2013, 40). Gre za globalni problem, ki vpliva na mednarodne odnose, varnost in gospodarstvo držav, ter istočasno za kršitev temeljnih človekovih pravic posameznika, pri čemer se izkorišča ranljive osebe za namene spolnega izkoriščanja in izkoriščanja delovne sile s strani kriminalcev, katerih glavni namen je premoženjska korist. Trgovina z ljudmi ni le problem kaznovalne politike, saj zajema različne segmente družbe in ima izrazite multidisciplinarne razsežnosti (ibid., 40–41).

»V evropskem prostoru problem povezujejo predvsem z gospodarskimi in političnimi spremembami v srednjih in vzhodno-evropskih državah ter brezperspektivnostjo ekonomij v državah razvoja in nastajajočimi kriznimi žarišči v različnih predelih sveta. Nastale socialne, družbene in kulturološke razlike prispevajo k različnosti pogledov na to problematiko in pristopov do obravnave tega pojava« (Vlada RS 2013).

Pri razumevanju problematike in pri oblikovanju temeljne opredelitve je potrebno upoštevati splošne značilnosti, ki omogočajo širjenje pojava:

- *trgovina z ljudmi je globalen pojav, ki dobiva vedno večje razsežnosti;*
- *seksualna industrija se je razmahnila do te mere, da so vse pogostejši predlogi, da naj bi jo spoznali (in priznali) kot pomembno gospodarsko panogo mnogih državnih ekonomij;*
- *globalizacija je olajšala gibanje ljudi, kapitala in poslov prek državnih meja; postalo je enostavnejše in hitrejšo;*
- *gospodarske in politične spremembe znotraj posameznih državah in na mednarodni ravni so zaostrole razlike med bogatimi in revnimi, na primer v Srednji in Vzhodni Evropi;*
- *globalna feminizacija revščine je vplivala na feminizacijo migracij;*
- *s trgovino z belim blagom (ljudmi) se ukvarja skoraj izključno mednarodno organiziran kriminal (Popov 2002, 5).*

Opredelevitev je veliko, ki pa med seboj niso usklajene. Pomembno pa je, da se mednarodna skupnost vse bolj zaveda, da gre pri trgovini z ljudmi za grobo kršenje temeljnih človekovih pravic. »Najpogostejša opredelitev trgovine z ljudmi se nanaša na trgovino z ženskami in otroki kot posebej občutljivima kategorijama oseb, z namenom spolne zlorabe in spolnega izkoriščanja. Vendar je trgovina z ljudmi namenjena tudi potrebam novodobnega suženjstva, izkoriščanju delovne sile, beračenju, trgovini z organi in podobno« (Čurin 2010, 1). Trenutno pa je najustreznejšo opredelitev trgovine z ljudmi mogoče najti v Protokolu za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (t. i. Palermški protokol), ki je bila sprejeta leta 2000 (Čurin 2006, 15). V 3. členu je opredeljeno, da:

*»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 (Zakon o ratifikaciji Protokola, Ur. l. RS 48/2004).*

### **3.1 VZROKI ZA RAZMAH TRGOVINE Z LJUDMI**

Če želijo države reševati problem trgovine z ljudmi, morajo pri oblikovanju politik upoštevati večplastnost problema. To pomeni, da je pri oblikovanju in izvajanju nacionalnih programov potrebno upoštevati ekonomsko, socialno in politično okolje. Pomembno se je prilagoditi okoliščinam, v katerih se politika oblikuje. Potrebno je razumeti dejavnike, ki vplivajo na nastanek trgovine z ljudmi.

Poglavitni vzrok za razmah trgovine z ljudmi so predvsem slabe gospodarske razmere in nesposobnost ekonomije izvornih držav, ki svojim državljanom ne znajo zagotoviti socialno-ekonomskega minimuma za dostojno življenje. To je povezano s pomanjkanjem socialnih pravic (pravica do dela, izobraževanja, zdravstvenega varstva in socialne varnosti), ki pa niso neposredno uresničljive, ampak mora država ustvariti pogoje za njihovo uresničevanje. To pa je odvisno predvsem od socialne zavesti in volje nosilcev oblasti ter njihovega prepričanja v socialno državo. Na drugi strani pa pojav

trgovine z ljudmi pospešuje ksenofobna, diskriminacijska, migracijska in druga stališča, ki jih zastopajo ciljne oziroma tranzitne države (Britovšek v Kotar 2012, 13–14).

Tudi Čurin (2010, 2) pravi, da so temeljni vzroki trgovine z ljudmi ekonomska globalizacija v svetu, zmanjševanje socialne občutljivosti, nesposobnost številnih revnih držav, da bi uresničevale socialne funkcije ter vse globlji prepad med revnimi in bogatimi. Posledice slabih gospodarskih razmer v državah so naraščanje brezposelnosti, nižje vrednotenje dela žensk, razpad sistemov socialnega in zdravstvenega varstva, povečanje revščine, naraščajoča diskriminacija žensk in nasilje nad njimi, povečanje ranljivosti najbolj šibkih slojev prebivalstva ter razmah kriminalitete in korupcije. Omenja ekonomsko determiniranost pojava, ki ima več obrazov. Na eni strani imamo storilce oziroma trgovce z ljudmi, katerih individualni ekonomski element je iskanje zaslužka oziroma bogatenje z izkoriščanjem drugih. Predpogoj tega je povpraševanje po tovrstnem »blagu« oziroma storitvah. Na drugi strani so žrtve trgovine z ljudmi za katere pa je relevanten ekonomski element večinoma slabe družbeno-ekonomske razmere v matični državi, revščina in ekonomsko-socialne razlike med Vzhodom in Zahodom ter Severom in Jugom. Žrtve se v večini primerov (razen, ko gre za ugrabitev) same odločijo za spremembo okolja in meje prestopijo legalno (s praviimi ali lažnimi dokumenti), njihovo izkoriščanje pa se začne v tranzitnih in ciljnih državah.

Za pravi pristop do same problematike trgovine z ljudmi je še posebno pomembno pravilno razumevanje pojma (Dobovšek 2013, 41). Zanimiva je ugotovitev, da politične razprave o ilegalnih migracijah in trgovini z ljudmi pogosto (namerno) spregledajo dva bistvena elementa: *povpraševanje po storitvah*, ki jih žrtve trgovine z ljudmi in nelegalni migranti morajo nuditi, in *vprašanje strukturnega nasilja*<sup>6</sup>. Ravno povpraševanje, ki ga ustvarjajo gospodarski interesi industrijsko razvitega zahoda, ustvarja ponudbo. Zahod ustvarja tudi strukturno nasilje, s katerim povzroča posledice, ki silijo ljudi v (ilegalne) migracije. Tako industrijsko razvite države raje posegajo po novih in ostrejših mehanizmih panoptičnega nadzora migracij, namesto da bi reševale problem, za kar pa bi bila potrebna redistribucija moči in odrekanje. Represivni ukrepi

---

<sup>6</sup> Strukturno nasilje je vgrajeno v strukturo in se kaže kot »neenaka moč in posledično neenake življenjske priložnosti« (Galtung v Bučar Ručman 2013, 9). To je tisto »sistemsko ozadje, ki direktne mehanizme nasilja oblikuje, legitimira, normalizira in omogoči njihovo realizacijo. Strukturno nasilje so politike in družbene prakse, ki povzročajo direktno nasilje, lakoto, izkoriščanje, izčrpavanje, ogrožanje zdravja itd.« (Bučar Ručman 2013, 10).

in nove oblike nadzora ne bodo ustavili nezakonitega priseljevanja, saj so takšni ukrepi integralni del samega problema in ne del rešitve problema (Bučar Ručman 2013, 29).

Pri oblikovanju politike boja proti trgovini z ljudmi bi se moralo upoštevati tudi dejstvo, da »obstaja povezava med sodobnimi politikami nadzorovanja imigracij in obsegom trgovanja z ljudmi« (Zavratnik Zimic in drugi 2005, 12). Birokratske omejitve EU na področju migracij in zapiranje meja vodijo v iskanje alternativnih možnosti, to pa potisne en del migracij v ilegalne. Med temi bi morala migracijska politika posebno pozornost nameniti trgovini z ljudmi (ibid., 11–13). Pri tem se na kratko navežimo na Bučar Ručmana (2013), ki v enem izmed svojih del ugotavlja, da lahko tudi izkoriščanje delavcev migrantov v Sloveniji po letu 2000 postavimo v koncept trgovine z ljudmi, saj je potekalo načrtno ter vključevalo novačenje in izkoriščanje. Ugotavlja, da je v Sloveniji ravno imigracijska zakonodaja pogosto ustvarjala pogoje, ki omogočajo izkoriščanje delavcev, posebno delavcev migrantov. Država je s svojo imigracijsko politiko in represivnim aparatom policije dala delodajalcem pri izkoriščanju še večjo moč, saj so vedeli, da tujega delavca, ki je po formalnih pravilih »ilegalni priseljenec«, čaka odstranitev iz države (ibid., 28).

Slovenija poskuša z različnimi ekonomskimi in socialnimi pobudami lajšati ekonomski položaj tistih skupin, ki so najbolj ranljive in imajo zaradi tega večje možnosti, da postanejo žrtve trgovine z ljudmi. O takšnih pobudah lahko govorimo v primeru socialnih prejemkov in pokojnin. Slovenija poskuša tako lajšati ekonomske razmere najbolj ranljivih družbenih skupin, saj predpisi socialnih prejemkov predvidevajo nekatere ukrepe za preprečevanje in zmanjšanje revščine in socialne izključenosti. Tudi program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2010 je med drugim spodbujal programe za prikrajšane in resno prikrajšane delavce, povezani pa so bili tudi s spodbudami za socialno podjetništvo, za ustvarjanje novih delovnih mest za ranljive skupine. Od januarja 2011, ko je v veljavo stopil Zakon o urejanju trga dela, je program za ukrepe aktivne politike zaposlovanja nadomeščen s smernicami za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015. Prav tako je sprememba Zakona o zaposlovanju in delu tujcev prinesla izboljšanje položaja tujih delavcev, saj jim omogoča, da zamenjajo delodajalca in da zavrnejo ponudbe za delo v neugodnih razmerah, pri čemer pa ni ogrožena njihova možnost za pridobitev delovnega dovoljenja (Svet Evrope 2014, 23–24).



## **4 TRGOVINA Z LJUDMI V MEDNARODNEM IN EVROPSKEM KONTEKSTU**

Danes je trgovina z ljudmi regulirana z različnimi konvencijami, pogodbami in zakoni, ki urejajo to področje na nacionalni kakor tudi na mednarodni ravni. Pri pojavu trgovine z ljudmi govorimo o globalnem problemu, zato lahko v procesu zatiranja tega pojava opazimo številne mednarodne, medvladne in regionalne organizacije. Mednarodna skupnost se je na vidnejši porast trgovine z ljudmi odzvala v začetku devetdesetih let, ko so države začele problematiko obravnavati v veliki meri skozi aktivnosti migracijskih strategij (Pajnik in Kavčič 2007, 8–9). Ker trgovina z ljudmi prerašča koncept nacionalne države, se postavlja veliko vprašanj z vidika globalne mobilnosti in omejevanja le-te. Z liberalizacijo in spodbujanjem svobodnega trga so bili ustvarjeni pogoji za nemoten pretok kapitala in dela, ki se je izražal predvsem enosmerno. Za vlagatelje kapitala iz bogatejših držav je to prineslo mnogo pozitivnih posledic, saj so začeli z vlaganjem na novih, nenasičenih trgih revnejših držav. V obratni smeri pa takšna svoboda gibanja ni prinesla enakih posledic, saj zahodne družbe uvajajo mnoge zakonske ukrepe in z njimi omejujejo priseljevanje. To ima negativne posledice predvsem za prosilce za azil in ekonomske migrante iz držav s slabšimi gospodarskimi razmerami. Zaradi omenjene neuravnoteženosti se vedno več ljudi obrne na trgovce z ljudmi, ki jim pri migracijah pomagajo, kar pa vpliva na razmah samega pojava (Williams in Masika v Čurin 2006, 14).

V nadaljevanju so na kratko predstavljene ključne organizacije, ki so aktivne na področju boja proti trgovini z ljudmi.

### **4.1 ZDRUŽENI NARODI**

Temelj za mednarodno ukrepanje proti trgovini z ljudmi je postavil že omenjen t. i. *Palermški protokol*, katerega namen je pregon kaznivih dejanj trgovine z ljudmi, zaščita žrtev in pomoč pri njihovi varni vrnitvi v matično državo ter informiranje in osveščanje javnosti z negativnimi posledicami tega pojava. Vse to pa je pogojeno z obstojem transnacionalnih dejavnosti in vključenostjo mednarodnih kriminalnih združb, ki so organizirane za te namene (Čurin 2006, 15–16). Pri tem se pojavijo pomisleki o popolnosti protokola, saj definicija trgovanja predvideva samo nekatere oblike



izkoriščanja. Niso pa upoštevane tiste oblike izkoriščanja, ki so povezane s prisilnim delom otrok ali prisilami, ki se lahko izvajajo samo nad ženskami (prisilna zanositev, posvojitvev otroka). Dodatna pomanjkljivost je tudi ta, da je poudarek na izkoriščanju ljudi s strani organiziranih kriminalnih združb, torej ni upoštevanja drugih okoliščin. Vprašanje pa je tudi, ali je protokol možno uporabljati v primerih, kadar se trgovina z ljudmi pojavi znotraj meja posamezne države. Definicija namreč predpostavlja nadnacionalno naravo kaznivih dejanj (Pajnik in Kavčič 2007, 9).

## 4.2 SVET EVROPE

Svet Evrope je organizacija, ki skrbi za varovanje in zaščito človekovih pravic. Trgovina z ljudmi pa predstavlja veliko grožnjo vrednotam, ki so temelj Sveta Evrope. Že od konca 80. let se aktivno vključuje tudi v boj proti trgovini z ljudmi. V tem času so bila sprejeta številna priporočila in posebni ukrepi. Najpomembnejši besedili v povezavi s trgovino z ljudmi sta *Priporočilo (2000) 11* odbora ministrov državam članicam o ukrepanju proti trgovini z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja in *Priporočilo (2001) 16* odbora ministrov o varstvu otrok pred spolnim izkoriščanjem. Sprejeta so bila tudi mnoga druga besedila, ki se navezujejo na trgovanje z ljudmi v ožjem smislu, na primer *Priporočilo 1611 (2003)* o trgovini z organi v Evropi. Sprejeli so tudi besedila vezana na trgovanje z ljudmi v širšem smislu, na primer *Priporočilo št. 1610 (2003)* o migracijah, povezanih s trgovino z ženskami in prostitucijo in *Priporočilo št. 1663 (2004)* o suženjstvu v domačem okolju: služabništvo, varuške in naročanje nevest po pošti. Kljub omenjenim priporočilom so v Svetu Evrope ocenili, da je potrebno oblikovati dokument, ki bo pravno zavezujoč in bo presejal priporočila in posebne ukrepe. Že oblikovana stališča in mednarodno veljavni pravni dokumenti, ki so jih izdali Združeni narodi, Svet Evrope in Evropska unija, so vplivali na pripravo in sprejetje *Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovanju z ljudmi* leta 2005. Le-ta je praktično orodje mednarodnega sodelovanja, ki ima namen zaščititi žrtve trgovine in postavlja trgovino z ljudmi v okvir kršenja človekovih pravic. Odpira vprašanja, ki se nanašajo na seksualno izkoriščanje žensk in otrok, varstvo žensk pred nasiljem in migracije (Svet Evrope 2013; Pajnik in Kavčič 2007, 11).

#### 4.2.1 KONVENCIJA SVETA EVROPE O UKREPANJU PROTI TRGOVINI Z LJUDMI

Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (v nadaljevanju Konvencija) je bila prva evropska pogodba na tem področju in je bila dana v podpis v Varšavi 16. maja 2005. Veljati je začela 1. februarja 2008, ko jo je ratificiralo deset držav članic. Konvencija ni omejena samo na države članice Sveta Evrope, temveč lahko pogodbenice tega dokumenta postanejo tudi države, ki niso članice. Temelji na priznanju načela, da trgovina z ljudmi pomeni kršitev človekovih pravic ter napad na dostojanstvo in integriteto človeškega bitja. Gre za celovito pogodbo, ki se osredotoča predvsem na zaščito žrtev trgovine z ljudmi in varovanje njihovih pravic. Njen cilj je tudi preprečevanje trgovine z ljudmi in pregon trgovcev z ljudmi. Poleg tega predvideva vzpostavitev učinkovitega in neodvisnega mehanizma za spremljanje, ki omogoča nadzor izvajanja obveznosti iz Konvencije (Svet Evrope 2013).

Za učinkovitejši boj proti trgovini z ljudmi in pomoč žrtvam je bistvenega pomena, da države uporabljajo enotno definicijo trgovine z ljudmi, o kateri obstaja mednarodno soglasje. To pa je ključnega pomena tudi pri izvajanju samih ukrepov. Od pogodbenic pa se pričakuje, da bodo v svojih nacionalnih zakonodajah zajele koncepte v skladu z načeli Konvencije in s tem ponudile enakovreden okvir za njeno izvajanje (Svet Evrope 2005b).

Pogodbenice so se s podpisom Konvencije obvezale, da bodo sprejele vrsto ukrepov, potrebnih za spoštovanje in zaščito pravic žrtev trgovine z ljudmi. Bistveni ukrepi so:

- *Preprečevanje trgovine z ljudmi* – usklajeno delovanje med različnimi organi, ki so odgovorni za preprečevanje tega pojava; osveščanje in izobraževanje oseb – potencialnih žrtev trgovine z ljudmi in aktivnosti, namenjene zmanjšanju povpraševanja; spodbujanje sodelovanja med državnimi organi, nevladnimi organizacijami in civilno družbo.
- *Varstvo človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi* – ustrezna identifikacija žrtev trgovine z ljudmi – s tem se izognemo napačni obravnavi žrtev s strani policije in organov oblasti (npr. kot nezakonite migrante ali storilce kaznivih dejanj); zagotavljanje fizične in psihične pomoči in podpore žrtvam pri ponovni integraciji v družbo (na primer zdravstvena oskrba, svetovanje in informacije, ustrezna namestitve); upravičenost žrtev do odškodnine za škodo, ki so jo

utrpele; obdobje okrevanja in presoje naj ne bi bilo krajše od 30 dni, v nadaljevanju pa bi naj bila dana možnost obnovljivega dovoljenja za prebivanje, lahko zaradi osebnega stanja žrtve ali sodelovanja z organi pregona in preiskave; zasebno življenje ter varnost žrtev trgovine z ljudmi so varovani v celotnem poteku sodnega postopka.

- *Pregon trgovcev z ljudmi* – trgovina z ljudmi je kaznivo dejanje, zato bodo prodajalci kazensko preganjani; možnost kriminalizacije tistih, ki uporabljajo storitve žrtev trgovine z ljudmi; možnost nekaznovanja žrtev za njihovo vpletenost v nezakonite dejavnosti, če so bile v to prisiljene (Svet Evrope 2013).

Konvencija torej prinaša nekatere novosti, ki jih predhodni mednarodni dokumenti niso upoštevali. Palermški protokol vsebinsko preseže s predvidevanjem vseh oblik trgovine z ljudmi, bodisi nacionalne bodisi nadnacionalne, kar pomeni, da se Konvencija lahko uporablja tudi v primeru trgovanja z ljudmi znotraj države, pri čemer ni pomembno, ali so kazniva dejanja povezana z organiziranim kriminalom ali ne. Konvencija se od drugih razlikuje tudi po tem, da poudarja načelo enakosti spolov, saj se nanaša na vse žrtve, ženske, moške ali otroke. Načelo enakosti bi se naj zagotavljalo pri preprečevanju trgovine z ljudmi, varovanju človekovih pravic žrtev in oblikovanju programov za pomoč žrtvam. Poleg tega pa uvaja načelo nediskriminacije in s tem poudarja izvajanje določb brez diskriminacije na kakršnikoli osnovi. Pomembno je tudi, da se Konvencija nanaša na vse oblike izkoriščanja: spolno izkoriščanje, prisilno delo ali storitve, suženjstvo ali podobna stanja, služabništvo in odvzem organov (Pajnik in Kavčič 2007, 11–12, Svet Evrope 2013).

Učinkovitost vseh meddržavnih pogodb pa se meri po učinkovitosti njihovega mehanizma spremljanja, tako se je z začetkom veljavnosti Konvencije sprožila tudi ustanovitev nadzornega mehanizma, ki je ena glavnih prednosti Konvencije. Sestavlja ga GRETA<sup>7</sup> in Odbor pogodbenic<sup>8</sup> (Svet Evrope 2013).

---

<sup>7</sup> GRETA (tehnično telo) – neodvisni strokovnjaki za ukrepanje proti trgovini z ljudmi, katerih naloga je spremljanje izvajanja Konvencije ter pripravljanje poročil z ocenami ukrepov posameznih držav. V primeru neupoštevanja ukrepov, zapisanih v Konvenciji, bodo pogodbenice pozvane k okrepitevi svojih prizadevanj (Svet Evrope 2013).

<sup>8</sup> Odbor pogodbenic (bolj politično telo) – sestavljajo ga predstavniki držav, za katere Konvencija že velja. Odbor lahko uporabi poročila in sklepne ugotovitve skupine GRETA za oblikovanje priporočil za posamezno državo (Svet Evrope 2013).

### 4.3 EVROPSKA KOMISIJA

Lahko bi rekli, da je omenjena problematika pogosto prisotna v medijih, strokovni literaturi in dnevni politiki, vendar pa dokumenti mednarodnih organizacij in nacionalne zakonodaje kažejo, da je obravnavana dokaj neenotno. Ponekod jo urejajo s členi kazenskih zakonikov, drugod obstajajo specifični zakoni o trgovini z ljudmi (Švedska, Italija). V okviru Evropske komisije je trgovina z ljudmi urejena z različnimi pravnimi akti, ki so bolj ali manj zavezujoči. Na ta način poskuša čim bolj poenotiti nacionalne kazenske zakonodaje in postopke med državami članicami. Po definiciji prava Evropske unije trgovina z ljudmi »ni le dejanje usmerjeno v izkoriščanje ljudi z namenom prostitucije, prisilnega dela temveč predstavlja tudi temeljno kršitev človekovih pravic in je prepovedano v skladu z Listino temeljnih pravic Evropske unije« (Čurin 2006, 18–20).

Eden najnovejših mednarodnopravnih aktov na področju boja proti trgovini z ljudmi je Direktiva 2011/36/EU Evropskega Parlamenta in Sveta (v nadaljevanju Direktiva<sup>9</sup>). Namen Direktive je vzpostavitev minimalnih pravil o opredelitvi kaznivih dejanj in kazni na področju trgovine z ljudmi. Med njenimi cilji je tudi uvedba skupnih določb za okrepitev preprečevanja kaznivih dejanj in zaščite žrtev. Direktiva obsega tudi ukrepe, ki vključujejo tretje države<sup>10</sup>. Z Direktivo je sprejet integriran celosten in na človekovih pravicah temelječ pristop k boju proti trgovini z ljudmi. Na tem mestu omenimo še sporočilo Evropske komisije Strategija EU za odpravo trgovine z ljudmi za obdobje 2012–2016, kjer so opredeljene nekatere prednostne naloge, ukrepi in smernice, ki prispevajo k prenosu in izvajanju Direktive. Ti predvsem dopolnjujejo dosedanja prizadevanja držav članic, mednarodnih in nacionalnih organizacij ter naj bi v prihodnjih letih privedli do konkretnih rezultatov. Komisija je za to področje že imenovala koordinatorko EU<sup>11</sup>, saj Odbor regij meni, da bi morali biti bolj sistematično vključeni v boj proti trgovini z ljudmi. S strategijo EU naj bi določili prednostne naloge, zapolnili vrzeli in tako dopolnili nedavno sprejeto Direktivo (Kolarič 2011, 21).

---

<sup>9</sup> Direktiva 2011/36/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ.

<sup>10</sup> Cilja na izvajanje ukrepov v izvornih državah, z namenom izboljšanja ozaveščenosti, zmanjšanja ranljivosti, zagotovitve podpore in pomoči žrtvam, obravnavanja temeljnih vzrokov za trgovino z ljudmi in podiranja države pri oblikovanju ustrezne zakonodaje na področju boja proti trgovini z ljudmi (Kolarič 2011, 21).

<sup>11</sup> Myria Vassiliadou, ki je funkcijo prevzela marca 2011.

Eden izmed pomembnejših dokumentov Evropske unije je tudi *Bruseljska deklaracija*, katere cilj je »nadaljnji razvoj evropskega in širšega mednarodnega sodelovanja ter izdelava konkretnih meril, standardov, mehanizmov in dobrih praks na področju preprečevanja trgovanja z ljudmi« (Pajnik in Kavčič 2007, 16). Prinaša tudi pomembno novost, saj »poudarja, da je treba vključiti trgovanje z ljudmi med evropske socialne cilje« (ibid.). Med prednostna področja uvršča »kontinuiteto pri izvajanju raziskav, izobraževanju osebja, ki je v stiku z žrtvami (policija, sodstvo, diplomati, nevladne organizacije) s poudarkom na varovanju človekovih pravic, in kampanje ozaveščanja, ki so namenjene tako potencialnim žrtvam kot tudi oblikovalcem politik in širši javnosti« (ibid., 17). Bistveno vodilo, ki ga deklaracija zavzema na področju zaščite in pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, je »prepoznavanje žrtev trgovanja z ljudmi kot žrtve hudega kaznivega dejanja. Zato take osebe ne smejo biti ponovno viktimizirane, stigmatizirane, preganjane in zaprte v centre za tujce ali zapore« (ibid.).

#### **4.4 DRUGE MEDNARODNE ORGANIZACIJE**

Seveda obstaja še mnogo drugih pravnih aktov, dokumentov in priporočil, ki poskušajo reševati problem na različne načine in z različnih vidikov. Pri tem se kaže narava institucij, ki so jih izdelale. Pomen dokumentov je lahko mednaroden, nacionalen ali regijski. Med pomembnejšimi organizacijami so: *Mednarodna organizacija za delo* (ILO), ki se problematike loteva z vidika prisilnega dela; *Mednarodna organizacija za migracije* (IOM) in *Visoki komisariat ZN za begunce* (UNHCR), ki dajeta prednost identifikaciji in zaščiti žrtev v migracijskih ali azilnih postopkih; *UNICEF*, ki se zavzema za otrokove pravice, in ki je izdal mnogo smernic za zaščito otrok, žrtev trgovine z ljudmi na vseh ravneh, globalno in regijsko. Omenimo še »*Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi* (OVSE), ki je leta 2003 izdala priporočila na področju »boja« proti trgovini z ljudmi, in iniciativo *Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo* (PS JVE), ki si je v sklopu svojih ministrskih deklaracij prizadeval za poenotenje sistemske ureditve »boja« proti trgovanju z ljudmi v tej regiji« (Pajnik in Kavčič 2007, 19).

#### **4.5 MEDNARODNE NEVLADNE ORGANIZACIJE**

Poleg vseh že omenjenih pa obstaja tudi mnogo nevladnih organizacij, ki so aktivne v boju proti trgovini z ljudmi. Ena vidnejših je britanska *Anti-Slavery International*, ki je ena najstarejših mednarodnih organizacij za človekove pravice. Za odpravo vseh oblik

suženjstva se borijo na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni z različnimi aktivnostmi: podpirajo raziskave za oceno obsega suženjstva, s katerimi bi lažje opredelili ukrepe za njeno odpravo; delajo z lokalnimi organizacijami za osveščanje javnosti o suženjstvu; izobražujejo javnost o realnosti suženjstva in si prizadevajo za njen konec; lobirajo oblasti in medvladne agencije, z namenom, da suženjstvo postane prednostno vprašanje (Anti-Slavery International 2014). *Amnesty International* je mednarodno gibanje, ki deluje v boju proti zlorabam človekovih pravic. Izpostavljajo kršitve človekovih pravic, učijo o človekovih pravicah, lobirajo oblasti in mobilizirajo ljudi, da s peticijami in apeli ter drugimi oblikami pritiska od oblasti zahtevajo, naj prenehajo kršiti človekove pravice (Amnesty International 2014).

## **5 POLITIKA BOJA PROTI TRGOVINI Z LJUDMI V SLOVENIJI**

Trgovina z ljudmi ni nekaj, kar bi se dogajalo samo zunaj naših meja, temveč je tudi del slovenske realnosti. V mednarodni trgovini z ljudmi se Slovenija pojavlja v vseh treh oblikah, v prvi vrsti kot tranzitna in ciljna država, v manjši meri pa kot država izvora. Moški, ženske in otroci so izpostavljeni različnim pojavnim oblikam zlorab trgovine z ljudmi, v največji meri pa prisilnemu delu in spolnemu izkoriščanju. Ko govorimo o prisilnem delu, prihajajo žrtve, moški, ženske in otroci, predvsem iz Ukrajine, Romunije, Srbije ter Bosne in Hercegovine. Včasih te osebe migrirajo preko Slovenije v Italijo, Avstrijo in Nemčijo, kjer prav tako postanejo žrtve prisilnega dela. Ženske in otroci iz Slovenije, Moldavije, Srbije, Hrvaške, Ukrajine, Romunije, Slovaške, Češke, Dominikanske republike pa so izpostavljeni prisiljeni prostituciji znotraj naše države, prav tako pa migrirajo iz Slovenije v zahodno Evropo, večinoma v Italijo in Nemčijo, kjer se soočijo z isto obliko izkoriščanja (The State Departement 2013, 331).

Zgoraj omenjena dejstva so priča, da je trgovina z ljudmi na slovenskih tleh še kako prisotna. To pa je razlog, da se je tudi Slovenija že pred leti morala začeti soočati s to problematiko, jo v prvi vrsti prepoznati kot javnopolitični problem ter jo začeti postavljati na politični dnevni red. Tako se je z letom 2001 v Sloveniji začelo obdobje vzpostavljanja področja oziroma opredelitve, kaj spada pod trgovino z ljudmi (MDS 2011).

### **5.1 INSTITUCIONALNA UREDITEV**

Od leta 2000 do leta 2003 so mnogi mednarodni pravni dokumenti opozarjali države na bolj aktivno vlogo v boju proti trgovini z ljudmi in posledično so države jugovzhodne Evrope, na pobudo Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo (PSJVE), začele ustanavljati multidisciplinarne delovne skupine. Le-te bi naj na nacionalni ravni izdelale enotni nacionalni program, ki bi v celoti urejal področje trgovine z ljudmi (Pajnik in Kavčič 2007, 60–61).

Neusklajeno delovanje organov pregona in civilne družbe na področju trgovine z ljudmi v Sloveniji je bilo povod, da so leta 2001 ustanovili Medresorsko delovno skupino za boj proti trgovini z ljudmi (v nadaljevanju MDS), ki je delovala v okviru Ministrstva za

zunanje zadeve – PSJVE za boj proti trgovini z ljudmi (Čurin 2006, 23–24). »Zaradi trenda naraščanja problematike, kakor tudi zaradi potrebe po omenjeni urejenosti tega področja, je bilo potrebno zagotoviti celovit in usklajen pristop k reševanju tega pojava z vključitvijo vseh za to pristojnih organizacij. To je bila tudi obveza naše države v odnosu do mednarodnih dogovorov« (Vlada RS 2013). Z razvojem dogodkov pa je bila 18. decembra 2003 s sklepom vlade ustanovljena Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi, ki je s potrditvijo na vladi pridobila širši mandat za svoje delovanje in tako vzpostavila nacionalni mehanizem za opredeljevanje strategij boja proti trgovini z ljudmi, ki je primerljiv z drugimi evropskimi državami. Člani MDS so predstavniki različnih ministrstev in vladnih služb ter nevladnih organizacij:

- Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport in Ministrstvo za zdravje (zastopajo jih visoki uradniki na operativni ravni, predvsem vodje sektorjev);
- Generalna policijska uprava;
- Urad Vlade RS za komuniciranje;
- Vrhovno državno tožilstvo RS;
- Državni zbor RS;
- Inšpektorat RS za delo;
- nevladne organizacije: Društva Ključ, Slovenske Karitas, Slovenske Filantropije (Vlada RS 2013).

Vlada je imenovala tudi nacionalnega koordinatorja<sup>12</sup> za boj proti trgovini z ljudmi, ki je predstavnik Ministrstva za notranje zadeve in deluje v okviru Službe za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje. Je vodja MDS in zadolžen za njeno koordinacijo (Čurin 2006, 24). Skupina se sestaja na dva meseca (5–6 krat na leto), namen sestajanja pa je koordinativno usmerjanje aktivnosti posameznih institucij, članic MDS, priprava strategij in periodičnih akcijskih načrtov in nadzor nad njihovim izvajanjem, priprava periodičnih poročil Vladi RS, pomoč nacionalnemu koordinatorju pri pripravi predlogov za krepitev učinkovitosti politike in ukrepov za boj proti trgovini z ljudmi, predvsem na področjih preventive in pomoči žrtvam. Sestajanje je istočasno priložnost za izmenjavanje informacij o aktualnem dogajanju na področju boja proti trgovini z

---

<sup>12</sup> Od prvega imenovanja leta 2002 je to Sandi Čurin (Vlada RS 2013).



ljudmi, kar pa omogoča vpogled v delo ostalih organov – multidisciplinarnost (MDS 2013, Vlada RS 2013). Tukaj bi omenila opažanja nacionalnega koordinatorja, ki pravi:

*S spremembami politik se konstantno postavljajo pod vprašaj ustreznost umestitve potrebe po tovrstni delovni skupini, glede na percepcijo posamezne politike na problematiko. Kar bi po strokovnem gledanju morala biti konstanta in utečena napeljana pot, se s strani sprememb, političnih dogajanj, pogosto postavlja pod vprašaj oziroma pod nepotrebno argumentacijo, potrjevanjem tega, da to je potrebno, da smo k temu zavezani...Odvečno je nenehno potrjevanje potrebe po tovrstnem telesu oziroma po tovrstni koordinaciji, ravno iz razloga nepoznavanja problematike (Čurin 2014).*

Aktivnosti izvedene na različnih področjih zatiranja trgovine z ljudmi:

- izvedba projektov za osveščanje ciljnih skupin;
- spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki se nanašajo na uveljavljanje standardov in priporočil za učinkovitejši boj proti trgovini z ljudmi;
- mednarodno sodelovanje (seminarji, konference, izobraževanja);
- na operativni ravni viden porast zavedanja pojava (delovanje organov pregona);
- pomoč žrtvam pri nastanitvi, zaščiti in reintegraciji;
- aktivno in intenzivno delovanje nevladnega sektorja (Čurin 2006, 25–26).

Zaradi narave problema je zelo pomembno usklajeno delovanje vseh v problem vpletenih akterjev. Glede na opisano lahko rečemo, da je MDS organizacijsko dobro zastavljena, vendar pa je pomembno tudi, koliko pozornosti namenjajo dejanskim razmeram in kako to sodelovanje poteka v praksi. MDS je posvetovalno telo in kot skupina nima izvršne oblike delovanja. Tu ne obstajajo nobeni vzvodi, ki bi nacionalnemu koordinatorju, kot vodji skupine, dajali neka pooblastila, da lahko članom MDS odreja kaj naj naredijo. Gre predvsem za »zavest posameznika, ki je član MDS, ali bo prispeval kaj v to in ali bo v okviru in zmožnostih svojega resorja premikal meje na to tematiko« (Čurin 2014). Po mnenju nacionalnega koordinatorja so odnosi znotraj MDS sicer dobri, vendar bi lahko nekateri člani bistveno več prispevali, če ne bi delovali samo zato, ker so bili s strani svojega organa imenovani, ampak bi dejansko čutili potrebo, da se zadeve na področju trgovine z ljudmi premikajo (ibid.).

Za uspešno delovanje so pomembni tudi finančni in kadrovske viri, ki pa so v Sloveniji na tem področju nezadostni. Že če pogledamo obseg opravljenega dela s strani nacionalnega koordinatorja in MDS, je primanjkljaj viden (Svet Evrope 2014, 17). S tem se strinja tudi nacionalni koordinator, ki pravi, da ni sredstev za osebje, in da je njegova vloga »osamljena, za razliko od nekaterih drugih ureditev, kjer so to pisarne nacionalnih koordinatorjev ali pa uradi in se s tem ukvarja nekaj ljudi, tako da so lahko te aktivnosti tudi obsežnejše. V Sloveniji temu ni tako, misleč, da se zadeva lahko pelje skozi MDS, ki pa je posvetovalno telo. Tu se pogreša ravno jedro nekega ustroja, funkcioniranja nacionalnega koordinatorja z ekipo ljudi, ki bi lahko več in boljše doprinesla na tem področju« (Čurin 2014). Pri tem pa izpostavlja, da so kljub krizi uspeli ohraniti vsa sredstva za izvajanje programov in ključnih dejavnosti, ki so namenjene pomoči žrtvam trgovine z ljudmi (ibid.). Tudi v nevladni organizaciji nimajo dovolj virov za delovanje in pri tem vidijo vzrok med drugim tudi v tem, da področje trgovine z ljudmi ni dojeta kot prioriteto s strani države (Društvo Ključ 2014).

Medresorsko sodelovanje je izredno pomembno, tako na ravni EU, kot na ravni posamezne države. V Sloveniji to sodelovanje med institucijami šepa, saj na generalni ravni sicer obstaja, vendar pa se na terenu sodelovanje ustavi. Prihaja pa tudi do prelaganja odgovornosti na policijo in tožilstvo, katerih naloga pa je predvsem v nudenju asistenc (Dobovšek 2014).

Predstavniki nevladne organizacije pravijo, da je sodelovanje v medresorski skupini odvisno predvsem od konkretnega problema s katerim se srečajo. Opažajo pa tudi, da napredek na področju trgovine z ljudmi v zadnjem času nekoliko stagnira (Društvo Ključ 2014).

## **5.2 ZAKONODAJNA UREDITEV**

Poleg institucionalne ureditve je osnova za izvajanje politike boja proti trgovini z ljudmi urejeno zakonodajno področje, z vidika katerega je treba uskladiti in poenotiti standarde, ki omogočajo uspešno delo pristojnih institucij. Zavedati pa se je potrebno, da sprejetje zakonodaje, ki ureja določeno področje, ne pomeni tudi dejanske aktivnosti države na tem področju. Pajnik in Kavčič (2007, 46) v raziskavi omenjata različne vzroke za to: zakoni niso jasni; zakoni so lahko neustrezni z vidika dejanske situacije trgovine z ljudmi v državi; v sodstvu lahko pride do nepravilnega ali pomanjkljivega razumevanja zakona. Vse to pripelje do tega, da se v praksi za pregon trgovcev z ljudmi

pogosteje uporabljajo tisti zakoni, ki opredeljujejo kaznovanje kaznivih dejanj povezanih s prostitucijo (zloraba prostitucije, zvodništvo, posredovanje pri prostituciji) (ibid.).

V nadaljevanju bomo pogledali, katere mednarodne in evropske pravne dokumente na področju trgovine z ljudmi je Slovenija podpisala in ratificirala ter kako je oblikovana nacionalna zakonodaja na tem področju.

### **Mednarodna raven**

- Leta 2004 ratificirala Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu ter pripadajoči Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje.
- Leta 1992 je ratificirala Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah, leta 2004 pa še njen izbirni protokol glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije.
- Podpisala je konvencije nastale v okviru Mednarodne organizacije dela (ILO)<sup>13</sup>.
- Prav tako je podpisnica številnih konvencij Sveta Evrope na kazenskem področju, ki so pomembne za ukrepanje proti trgovini z ljudmi<sup>14</sup>.
- Leta 2009 je Slovenija ratificirala Konvencijo Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi.
- Kot članica Evropske unije, je Slovenija zavezana s številnimi direktivami<sup>15</sup>. Trenutno najbolj aktualna pa je Direktiva 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej

---

<sup>13</sup> Konvencija št. 29 o prisilnem ali obveznem delu, Konvencija št. 105 o odpravi prisilnega dela in Konvencija št. 182 o prepovedi najhujših oblik dela otrok in takojšnjem ukrepanju za njihovo odpravo (Svet Evrope 2014, 10).

<sup>14</sup> Zlasti Evropska konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah in njen dodatni protokol, Evropska konvencija o izročitvi in njeni dodatni protokoli ter Konvencija o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in o financiranju terorizma (Svet Evrope 2014, 10).

<sup>15</sup> Direktiva Sveta 2004/81/ES z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi, Direktiva Sveta 2004/80/ES o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj in Direktiva 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ z dne 15. marca 2001 o položaju žrtev v kazenskem postopku (Svet Evrope 2014, 11).

ter zaščiti njenih žrtev, ki bi naj bila v nacionalno zakonodajo prenesena v prvi polovici leta 2014<sup>16</sup> (Svet Evrope 2014, 10–11).

Pri tem izpostavljamo doprinos Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, ki je z uvedbo nadzornega mehanizma naredila dodaten korak v smeri dejanskega reševanja problemov povezanih s trgovino z ljudmi. Tudi nacionalni koordinator poudarja, da je nadzorni mehanizem pomemben dejavnik, in da se s tem ugotavlja dejansko stanje in izvajanje določb iz Konvencije. To pa je dodana vrednost v primerjavi z drugimi mednarodnimi dokumenti in regulacijami, saj se tako poudarja, da ni dovolj, da se dokumente samo podpiše in ratificira, temveč se jih mora tudi izvajati (Čurin 2014).

### **Nacionalna raven**

Slovenski organi so v zadnjih letih sprejeli številne ukrepe za preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej. Poleg določitve trgovine z ljudmi za kaznivo dejanje so bile v številne pravne predpise uvedene določbe o pravicah žrtev trgovine (Svet Evrope 2014, 7).

V samostojni Republiki Sloveniji je trgovina z ljudmi določena kot kaznivo dejanje šele 5. 5. 2004 v 387. a členu Kazenskega zakonika (Ur. l. RS 95/2004). Elementi dejanj trgovine z ljudmi pa so bili delno vsebovani v Kazenskem zakoniku že prej: 185. čl. – kaznivo dejanje zvodništva; 186. čl. – kaznivo dejanje posredovanja pri prostituciji; drugega in tretjega odstavka 311. čl. – kaznivo dejanje prepovedanega prehoda/spravljanja čez državno mejo in 387. čl. – kaznivo dejanje spravljanja v suženjsko razmerje (Čurin 2006, 27). V najnovejšem Kazenskem zakoniku iz leta 2008 (Ur. l. RS 55/2008) pa so najpomembnejša kazniva dejanja s področja trgovine z ljudmi opredeljena v 112. členu – Spravljanje v suženjsko razmerje, 113. členu – Trgovine z ljudmi ter 175. členu – Zloraba prostitucije.

V Tabeli 5.1 so navedeni še ostali zakoni in dokumenti, ki pokrivajo področje trgovine z ljudmi.

---

<sup>16</sup> Pravosodje zagotavlja, da je direktiva lahko v celoti prenesena, vendar pa se nacionalni koordinator s tem ne strinja. To obrazloži z dejstvom, da direktiva države v nekaterih segmentih samo poziva k proučevanju možnosti, kar pa ni tako obligatorno in pomeni, da se lahko tega ne držimo. Tako lahko še vedno direktivo zakonsko prenesemo, čeprav nismo upoštevali tistega, kar predvideva (Čurin 2014).

**Tabela 5.1: Zakoni in dokumenti povezani s področjem trgovine z ljudmi.**

ZAKON/DOKUMENT	VSEBINA
<b>Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi</b> (4. člen) (Ur. l. RS 62/2009)	Opređeljuje pristojnosti ministrstev pri izvajanju Konvencije ter ureja organiziranje pomoči žrtvam trgovine z ljudmi.
<b>Zakon o kazenskem postopku</b> (65. člen) (Ur. l. RS 32/2007)	Mladoletni oškodovanec mora imeti ves čas od uvedbe kazenskega postopka dalje pooblaščenca, ki skrbi za njegove pravice, še posebej v zvezi z zaščito njegove integritete med zaslišanjem pred sodiščem in uveljavljanjem premoženjskopравnega zahtevka.
<b>Zakon o tujcih</b> (50. člen) (Ur. l. RS 50/2011)	Zakon določa ukrepe in postopke v zvezi z žrtvami trgovine z ljudmi, vključno s trimesečnim obdobjem okrevanja in razmisleka, in možnost, da pridobi dovoljenje za začasno prebivanje.
<b>Zakon o zaščiti prič</b> (Ur. l. RS 81/2006)	Uporaba zakona se nanaša tudi na zaščito prič trgovine z ljudmi.
<b>Zakon o državnem tožilstvu</b> (192. člen) (Ur. l. RS 58/2011)	Predvideva, da kazniva dejanja trgovine z ljudmi in spravljanja v suženjsko razmerje obravnava Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije.
<b>Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj</b> (5. člen) (Ur. l. RS 101/2005)	Predvideva državne odškodnine za državljane Slovenije in državljane druge države članice Evropske unije.

Vir: Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj; Zakon o kazenskem postopku; Zakon o tujcih; Zakon o zaščiti prič; Zakon o državnem tožilstvu, Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi.

*Zakonodaja na področju boja proti trgovini z ljudmi je v Sloveniji v celoti usklajena z obvezujočimi mednarodnimi dokumenti, kot tudi direktivami Evropske Unije. Ob tem pa bi veljalo upoštevati kontinuirane procese sprememb na tržišču delovne sile in nujenja spolnih storitev, kar se posredno odraža tudi na pojav trgovine z ljudmi. Ta proces zahteva ustrezno nadgrajevanje zakonodaje in njeno dosledno izvajanje, pri čemer bi lahko tako v Sloveniji, kot v večini drugih držav, storili več (Čurin 2006, 33).*

Ugotovili smo že, da Slovenija poskuša usklajevati nacionalno zakonodajo z mednarodnimi standardi. Uvedene so bile spremembe kazenskega zakonika in nekaterih zakonov ter ratificirani nekateri mednarodni pravni akti. Po drugi strani pa ravno to usklajevanje predstavlja ključen problem, saj se pri tem ne upoštevajo lokalni problemi. »Zakonodaja je zastarela, pisana predvsem za trgovino z ljudmi v primeru prostitucije s tem pa rešujemo nekaj za nazaj« (Dobovšek 2014), pri tem pa nimamo rešitev za probleme, ki se pojavljajo zdaj (delo na črno, izkoriščanje delovne sile, prodor v kibernetiki sistem ter sodobne oblike pod prikrito trgovino z ljudmi v turizmu in drugih storitvenih dejavnostih).

Na področju boja proti trgovini z ljudmi so zakonodaje in vladni programi v pristojnosti varnostnih in represivnih organov. Večinoma gre za regulacijske in nadzorstvene politike, ki so usmerjene k preprečevanju, pri tem pa so marginalizirani nekateri mehanizmi, ki so bolj socialne narave. Večina zakonov in mednarodnih direktiv trgovino z ljudmi ureja v kazenskem zakoniku ter tistih zakonih, katerih izvajanje je v pristojnosti ministrstev za notranje zadeve, torej lahko govorimo o predeterminiranosti represivnih ukrepov (Pajnik 2008, 76). To je vidno tudi v primeru Slovenije. Velikokrat gre za dokumente, ki so usmerjeni k preprečevanju »nelegalnih« migracij in uspešnemu »boju proti kriminalnim združbam« (Pajnik in Kavčič 2007, 49). Tukaj se vidi, da pravni mehanizmi pozabljajo na pravice izpostavljenih ali ekonomsko šibkih, saj se usmerjajo predvsem v omejevanje organiziranega kriminala (Campani v Pajnik 2008, 79). Takšne politike »v praksi še vedno učinkujejo predvsem kot politike »varovanja« nacionalne države in ne kot politike, ki bi bile naravnane k izboljševanju življenjskih možnosti, kar na deklarativni ravni sicer izjavljajo« (Pajnik 2008, 77).

### **5.3 CILJI JAVNE POLITIKE**

Ko govorimo o standardih in ciljih neke javne politike, moramo pozornost nameniti nacionalnim programom, ki konkretnije opredeljujejo cilje, ki si jih posamezna politika zastavi, in ki določajo mehanizme za doseganje teh ciljev. V primeru politike boja proti trgovini z ljudmi so to Akcijski načrti MDS, ki po mnenju nacionalnega koordinatorja »dokaj konkretno opredeljujejo neke ključne naloge posameznih resorjev« (Čurin 2014). Slovenija pri opredelitvi standardov in ciljev izhaja iz lastne izkušnje, pri tem pa mora upoštevati strategije in zaveze, ki jih ima v okviru EU in po mednarodnih pogodbah (Čurin 2014). Kot pri zakonodaji pa je tudi tukaj vse bolj vezano na

prostitucijo kot pa na vse druge oblike trgovine z ljudmi, ki so v primeru Slovenije bolj pomembne in problematične (Dobovšek 2014).

Na aktivnosti, ki so vključene v nacionalne programe, vplivajo socialne in ekonomske razmere, politika upravljanja z migracijami in mejami, geografski položaj države itd. (Pajnik in Kavčič 2007, 69). Vsebina programa je odvisna tudi od tega, kdo ga oblikuje in v kolikšni meri pri tem sodelujejo nevladne organizacije. Kadar v tem procesu prevladujejo državni igralci (resorna ministrstva, vladne službe), je vsebina programa usmerjena »k pregonu storilcev kaznivih dejanj, uravnavanju »nelegalnih« migracij ali urejanju zakonodaje. Zaščita in pomoč žrtvam je v programe običajno vključena kot posledica sodelovanja nevladnih organizacij« (ibid., 70). To je lahko tudi pokazatelj, da državi zaščita žrtev ni v ospredju, in da so aktivnosti bolj namenjene ščitenju države (ibid., 60). S pregledom vsebine akcijskih načrtov MDS in s pomočjo poročil o delu MDS iz preteklih let bomo preverili, kakšna je situacija v Sloveniji.

### **5.3.1 NACIONALNI PROGRAM**

Omenili smo že, da na vsebino nacionalnega programa vplivajo različne značilnosti okolja, ki jih je potrebno razumeti. Potrebno pa je razumeti tudi različne dimenzije pojava trgovine z ljudmi. Torej so pri oblikovanju nacionalnih programov pomembne dobre informacije, na podlagi katerih lahko države oblikujejo ukrepe, ki bodo učinkoviti. Do dobrih informacij pa se pride na podlagi raziskovanja in temu veliko pozornost namenjajo tudi različni mednarodni programski dokumenti (Pajnik in Kavčič 2007, 73). Slovenija na celotnem področju *raziskovanja* trgovine z ljudmi ne blesti ravno. Zadnja raziskava trgovine z ljudmi je bila v Sloveniji izvedena leta 2003 s strani Mednarodne organizacije za migracije. Leta 2007 je Mirovni inštitut naredil raziskavo o mednarodnih kazalnikih trgovine z ljudmi, ki je preučevala vpliv novih tehnologij na migracije, prostitucijo in trgovino z ljudmi. Konec oktobra 2013 je kot del projekta Evropske migracijske mreže Pravno-informacijski center zaključil neodvisno raziskavo z naslovom "Identifikacija žrtev trgovine z ljudmi v postopkih mednarodne zaščite in prisilnega vračanja". Trgovina z ljudmi za namen izkoriščanja delovne sile in notranja trgovina v Sloveniji nista raziskani, kar omenjajo predstavniki nevladnih organizacij (Svet Evrope 2014, 19). Po pregledu akcijskega načrta za obdobje 2012–2013 (MDS 2012) lahko tudi ugotovimo, da raziskovalna dejavnost v tem obdobju ni bila predvidena, torej lahko sklepamo, da država temu ne posveča veliko pozornosti. Na to

pa kaže tudi dejstvo, da so raziskave v Sloveniji na temo trgovine z ljudmi financirane s strani drugih držav ali Evropske unije (Pajnik in Kavčič 2007, 74).

Da država ne namenja denarja za raziskovanje tovrstnih problemov, omenja tudi Dobovšek in pravi, da »Mi na fakulteti delamo v prostem času, brez, da bi dobili kakšnega raziskovalca, kakšen denar za te zadeve. Če se vključujemo v neke mednarodne zadeve, je to čisto na bazi dobre volje« (Dobovšek 2014).

Slovenija bi morala spodbujati raziskave na temo trgovine z ljudmi in jih uporabljati kot pomemben vir informacij za prihodnje ukrepe politike. Posebno pozornost pa je pri tem potrebo nameniti raziskavam o trgovini z ljudmi za namene izkoriščanja delovne sile, trgovini z otroki in trgovini z ljudmi znotraj Slovenije (Svet Evrope 2014, 20).

Od leta 2004 je Slovenija sprejela in začela izvajati pet akcijskih načrtov za boj proti trgovini z ljudmi. Le-ti pa so se skozi leta dopolnjevali in nadgrajevali. Akcijski načrt MDS za obdobje 2012–2013 je zadnji po vrsti in ga je vlada sprejela 12. aprila 2012, tako pa je postal tudi zavezujoč za vse javne organe, ki sodelujejo pri njegovem izvajanju. Ta akcijski načrt zajema področja preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj, povezanih s trgovino z ljudmi, pomoč in zaščito žrtev, sodelovanje med zainteresiranimi stranmi v Sloveniji, kakor tudi mednarodno sodelovanje in podporne dejavnosti. Zasnovan je kot nadaljevanje dobre prakse projektov, ki so bili uspešni že v preteklosti in vsebuje konkretne ukrepe, ki se financirajo iz državnega proračuna (Vlada RS 2013).

Tukaj pa Dobovšek (2014) izpostavlja problem, ki je vezan na samo oblikovanje akcijskih načrtov. To je dejstvo, da poteka sklepanje svetovalnih pogodb po vezah in poznanstvih, pri čemer so projekti vnaprej napisani in prirejeni. Pri oblikovanju akcijskih načrtov namreč sodelujejo tudi svetovalci, ki so dobro plačani, navadno pa to niso tisti, ki delajo po predpisih. S tem se doseže, da ni potrebno upoštevati glasu kritične javnosti. Prav tako se niso upoštevale ugotovitve raziskav, ki so opozarjale na določene napake in pomanjkljivosti, saj to »ne prinaša političnih pik, ali pa je v nasprotju z interesom mrež, ki obvladujejo Slovenijo« (Dobovšek 2014). Podobno pa je tudi s predlogi nevladnih organizacij, ki sicer imajo preko MDS dostop do odločevalcev, vendar pa njihovi predlogi niso vedno upoštevani (Društvo Ključ 2014).



Ker je akcijski načrt razdeljen na več prioritetenih področij, bomo v nadaljevanju nekaj pozornosti namenili vsakemu od njih.

### **Preventiva**

V okviru preventivnega delovanja so v akcijskih načrtih opredeljene komunikacijske aktivnosti, namenjene osveščanju, informiranju in usposabljanju različnih ciljnih skupin, ki imajo za cilj »senzibiliziranje javnosti, krepitev zavedanja, spodbujanje javne razprave o problemu trgovanja z ljudmi v Sloveniji, zagotavljanje informacij o delu MDS« (MDS 2012, 3). Aktivnosti so namenjene prioritetenim ciljnim skupinam, ki so splošna in strokovna javnost ter rizične ciljne skupine (ibid.).

Aktivnosti, ki so namenjene *osveščanju širše javnosti*, večinoma usklajujeta Urad Vlade RS za komuniciranje in nacionalni koordinator. Gre predvsem za informiranje medijev in javnosti o delu MDS (za to so zadolžene vse institucije, ki sodelujejo v MDS), za urejanje in aktualiziranje spletnega mesta ter za vsakoletno obeležitev 18. oktobra – Evropskega dneva boja proti trgovini z ljudmi pri čemer sodelujejo vse zainteresirane organizacije (MDS 2013, 8). Pri tem pa ne smemo pozabiti omeniti vseh dejavnosti, ki jih izvedejo predstavniki civilne družbe v okviru lastnih dejavnosti, in ki vsekakor pripomorejo k osveščanju o problematiki. V letu 2012 sta bila na tem področju aktivna Društvo Ključ<sup>17</sup> in Primorski pravni center<sup>18</sup> (ibid., 9).

Pri *osveščanju rizičnih skupin*<sup>19</sup> imajo nevladne organizacije pomembno vlogo, saj na podlagi javnih razpisov izvajajo projekte, ki so sofinancirani s strani Urada Vlade za komuniciranje. V letu 2012 so bili sofinancirani trije takšni projekti<sup>20</sup>. Tudi na tem področju se izvajajo predavanja in druge oblike osveščanja ciljne javnosti, ki jih v

---

<sup>17</sup> V prvi polovici leta 2012 so širšo javnost osveščali preko spletne strani [www.telesnica.si](http://www.telesnica.si), financirana s strani agencije Madwise CC, v drugi polovici pa so izdali biografijo žrtve trgovine z ljudmi z naslovom *Prodano življenje*, sofinancirana s strani Veleposlaništva Kraljevine Nizozemske (MDS 2013, 9).

<sup>18</sup> Poleg osveščevalnih dejavnosti so nadgradili tudi spletno stran s posebnim oddelkom o trgovini z ljudmi in vzpostavili spletno nagradno igro, ki je osveščala otroke in mladostnike o tem pojavu (MDS 2013, 9).

<sup>19</sup> Razdeljene so na tri podskupine: potencialne in prepoznane žrtve trgovine z ljudmi; starejši osnovnošolci in srednješolci; potencialne žrtve prisilnega dela oziroma delovnega izkoriščanja (MDS 2012).

<sup>20</sup> Dva sta bila namenjena osveščanju mladostnikov o nevarnostih trgovine z ljudmi, načinih novačenja in usposabljanja za prepoznavanje tveganja ter o ustreznih načinih ukrepanja in samozaščitnega obnašanja. Tretji projekt je bil namenjen osveščanju tujih delavcev, ki bi lahko postali žrtve trgovine z ljudmi, o učinkovitejšem uveljavljanju in varstvu njihovih pravic. Bistvo projekta je zaščita pred izkoriščanjem in opozarjanje na možno povezavo med izkoriščanjem s prisilnim delom in trgovino z ljudmi. Projekt se osredotoča tudi na identificiranje možnih žrtev, da bi se jim lahko ponudila dodatna podpora in zaščita (MDS 2013, 9).

sklopu lastnih dejavnosti izvajajo Društvo Ključ, Slovenska Karitas in Slovenska filantropija (MDS 2013, 9).

Slovenija v akcijskih načrtih posebno poudarja tudi področje *usposabljanja strokovne javnosti*, ki se pri svojem delu srečuje s problematiko trgovine z ljudmi. Aktivnosti v okviru tega so:

- izvajanje programov usposabljanja policistov;
- strokovno usposabljanje državnih tožilcev in sodnikov;
- izvajanje programov usposabljanja inšpektorjev za delo IRSZD;
- informiranje in osveščanje konzularnega osebja;
- informiranje in osveščanje uslužbencev Zavoda za zaposlovanje;
- informiranje in osveščanje uslužbencev Upravnih enot;
- usposabljanje uslužbencev Ministrstva za notranje zadeve – Direktorat za migracije in integracijo;
- informiranje in osveščanje uslužbencev Centrov za socialno delo;
- informiranje in osveščanje pedagoškega in svetovalnega kadra (MDS 2012).

Večina naštetih aktivnosti je bila izvedenih, vendar ne povsod s pravo mero pozornosti (MDS 2013, 3). Institucije, ki bi v okviru preventive lahko naredile še veliko več, so Centri za socialno delo (prepoznavanje pojava pri delu z ljudmi iz socialno ogroženih skupin), Zavodi za zaposlovanje (zgodnje odkrivanje v postopkih izdaje delovnih dovoljenj) in Upravne enote (zgodnje odkrivanje v postopkih izdaje dovoljenj za začasno prebivanje) (Čurin 2014). Pri tem pa ne moremo mimo dejstva, da zaradi finančne krize prihaja do varčevanja države, ki pa v prvi vrsti zmanjšuje število izobraževanj, konferenc, torej primanjkuje sredstev za preventivo, ki pa je v boju proti trgovini z ljudmi nujna (Dobovšek 2014).

Prihodnji programi usposabljanja bi morali biti oblikovani s ciljem izboljšanja znanja in veščin ustreznih strokovnjakov, kar bi jim omogočilo, da identificirajo žrtve trgovine z ljudmi z vidika vseh oblik izkoriščanja, da pomagajo žrtvam in jih zaščitijo, da jim olajšajo dostop do odškodnine in zagotovijo obsodbo storilcev. To se navezuje na ustrezne strokovnjake, kot so sodniki, tožilci, odvetniki, inšpektorji za delo, institucije za zaščito otrok in socialni delavci (Svet Evrope 2014, 19).

Na področju usposabljanja so aktivni tudi predstavniki nevladnih organizacij, ki se pri tem pojavljajo v obeh vlogah. Kot udeleženci izpopolnjujejo svoje znanje, v nekaterih primerih pa so izvajalci usposabljanj za strokovno javnost (MDS 2013, 12).

Kljub omenjenim preventivnim aktivnostim pa v Sloveniji ni namenjeno veliko pozornosti analiziranju osveščenosti in informiranosti o trgovanju z ljudmi<sup>21</sup> (javnomnenjske raziskave), kar bi prav tako lahko pomagalo pri oblikovanju prihodnjih preventivnih programov (Pajnik in Kavčič 2007, 75).

Lahko bi rekli, da je osveščenost in prepoznavnost problematike trgovine z ljudmi, predvsem v nekaterih segmentih stroke, še vedno na nizki ravni. Na tem področju so še vedno neizkoriščene možnosti, kot recimo:

- informiranje širše javnosti z namenom zavračanja izdelkov, za katere lahko sklepamo, da so jih izdelale žrtve trgovine z ljudmi in storitev, za katere lahko sklepamo, da jih ponujajo žrtve trgovine z ljudmi;
- vključevanje gospodarskih družb in manjših podjetij, kot potencialnih delodajalcev žrtvam trgovine z ljudmi, v proces ozaveščanja;
- sistemsko vključevanje vzgojnih in izobraževalnih institucij v preprečevalne dejavnosti (Ministrstvo za notranje zadeve 2013).

Na področju preventive je težava tudi v nesistematični zaščiti potencialnih žrtev trgovine z ljudmi in dejstvo, da se trenutno ne dela nič na preventivi, ki bi zmanjšala povpraševanje po storitvah, ki jih nudijo osebe, žrtve trgovine z ljudmi (Društvo Ključ 2014).

S tem se strinja tudi Dobovšek (2014) in pravi, da bi se morali začeti ukvarjati z delodajalci, ki to izkoriščajo. Pri nas se še vedno večinoma ukvarjamo s prostitucijo, medtem pa je izbruhnila trgovina z ljudmi za delovno silo, česar pa politika ne zaznava kot problem. Poleg tega pa je prišlo do »tihega pakta med politiko in gospodarstvom, ker gospodarstvo na ta način služi in se kujejo veliki dobički« (ibid.). V celotnem javnem sektorju prihaja do povezav med kriminalom (dobavlja delovno silo), javno upravo (pod političnimi pritiski izdaja dovoljenja) in gospodarstvom, ki pa je s poceni

---

<sup>21</sup> Posledica tega so napačne predstave tako o pojavu kot o žrtvah, kar posledično pripelje do ponovne viktimizacije oseb z izkušnjo trgovine z ljudmi (Pajnik in Kavčič 2007, 73).

delovno silo bolj konkurenčno. To je najhujša oblika organiziranega kriminala, ki mu Dobovšek pravi »gospodarski organiziran kriminal v povezavi s politiko« (ibid.).

Področje preventive je bistveno za uspešno izvajanje politike boja proti trgovini z ljudmi, vendar pa je preventiva, kot se je lotevajo v dosedanjih akcijskih načrtih, le en del. Tukaj manjkajo ključne preventivne aktivnosti, ki bi se morale odvijati na Ministrstvu za delo – nadzor nad delovno silo, primerne zaposlovalne politike; Ministrstvu za finance – nadzor nad podjetji; Ministrstvu za gospodarstvo – razvoj dejavnosti. Tukaj je torej ključno, da »ne rešujemo zadev za nazaj, ampak da se jih lotimo za naprej – preventivno, da to preprečimo predno do tega sploh pride« (ibid.).

### **Pomoč in zaščita žrtev**

V raziskavi Pajnik in Kavčič (2007, 49) ugotavljata, da v večini dokumentov (mednarodni dokumenti, nacionalne zakonodaje) varovanje in zagotavljanje človekovih pravic žrtvam trgovine z ljudmi na papirju obstaja, vendar se v praksi ne izvaja tako kot predvidevajo mednarodni standardi.

Omenili smo že, da države ne namenjajo dovolj velike pozornosti kršenju človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi in da je v boju proti temu pojavu veliko več narejenega z vidika varovanja nacionalne države. Ugotovili smo že tudi, da je z vidika pomoči in zaščite žrtev velik korak v pozitivni smeri naredila Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, ki je eden pomembnejših mednarodnih dokumentov na področju trgovine z ljudmi. S tem se je začelo več pozornosti namenjati zaščiti žrtev in ne le kazenskemu pregonu trgovcev z ljudmi. Bistvene ukrepe konvencije smo že omenili, zdaj pa pogledjmo, kako je to področje urejeno v Sloveniji.

Pomemben napredek za izvajanje aktivnosti na področju pomoči in zaščite žrtev trgovine z ljudmi predstavlja Zakon o ratifikaciji Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (Ur. l. RS 62/2009), ki ureja organizacijo pomoči žrtvam. V 4. izvedbenem členu predvideva razmerja med MNZ in MDDSZ ter nevladnimi in humanitarnimi organizacijami. Ta člen med drugim opredeljuje tudi način sofinanciranja omenjenih organizacij skozi javne razpise za programe pomoči in asistence žrtvam trgovine z ljudmi, kar pa je ključno, saj to predstavlja pravno podlago za zagotavljanje sredstev (Čurin 2014). To pomeni, da morajo biti v akcijskih načrtih

določene aktivnosti finančno ovrednotene. Tako se ve, koliko sredstev nevladna organizacija prejme za izvajanje in katero resorno ministrstvo ta sredstva zagotavlja.

Nevladne organizacije igrajo torej bistveno vlogo v programih pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, saj so že tradicionalno odgovorne za izvajanje dejavnosti, pri čemer pa ne gre brez sodelovanja z državo. To sodelovanje se nanaša predvsem na »področje oskrbe žrtev trgovine z ljudmi, odkrivanja žrtev trgovine z ljudmi, namestitve žrtev v varnem prostoru, krizne namestitve žrtev, pomoči oziroma zaščiti žrtev v predkazenskih, kazenskih in sodnih postopkih, pomoči pri dostopu do trga dela, poklicnega usposabljanja in izobraževanja, pomoči pri urejanju statusa v Republiki Sloveniji, informiranja in osveščanja ciljnih populacij, ter vračanja žrtve v matično državo« (Zakon o Ratifikaciji Konvencije, 4 (1). čl). Sodelovanje je opredeljeno s sporazumi in pogodbami, ki opredeljujejo postopke medsebojnega obveščanja in skupnega nastopanja. Sporazum o takem sodelovanju je pri nas sklenjen med nevladno organizacijo Društvom Ključ ter Ministrstvom za notranje zadeve, Policijo in Vrhovnim državnim tožilstvom iz leta 2004. To je podlaga za sodelovanje med Društvom Ključ in policijo, pri čemer se obveščata o zaznanih znakih oziroma sumih kaznivih dejanj trgovine z ljudmi ter prepoznanih žrtvah kaznivih dejanj. Predstavniki društva se po potrebi tudi vključijo v pogovore s prepoznanimi žrtvami kaznivih dejanj trgovine z ljudmi, sodelujejo pa tudi pri izobraževanju policistov in kriminalistov (MDS 2013, 20).

Država (MNZ in MDDSZ) financira dva projekta, ki ju izvajajo nevladne organizacije:

- *Oskrba žrtev trgovine z ljudmi* – prvi sklop projekta vsebuje krizne namestitve<sup>22</sup>, ki so namenjene umiku žrtve trgovine z ljudmi iz zatečenega okolja. Drugi sklop pa je t.i. namestitev v varnem prostoru<sup>23</sup>, ki je namenjena žrtvam, ki se odločijo za sodelovanje z organi preiskave in pregona (MDS 2012, 12–13).

---

<sup>22</sup> Namen krizne namestitve je takojšnja pomoč žrtvam trgovine z ljudmi pri njihovem telesnem, duševnem in socialnem okrevanju. Zagotovi se jim prvi in nujni umik iz ogrožajočih okoliščin. Praviloma gre za petdnevno obdobje v katerem se žrtev lahko odloči, če bo izkoristila tudi trimesečno obdobje za razmislek o sodelovanju z oblastmi (MDS 2012, 13).

<sup>23</sup> Namestitev v varnem prostoru pri tujih državljanih, ki so žrtve, zajema pomoč namenjeno telesnemu, psihološkemu in socialnemu okrevanju žrtev. Prav tako se zajema »urejanje statusa nastanitve ter pomoč pri zagotavljanju pravic zastopnosti in obravnave v kazenskih pregonih proti storilcem. Na podlagi tega je tem žrtvam potrebno v okviru varnega prostora zagotoviti vso potrebno zaščito v postopkih pričanja na sodišču« (MDS 2012, 13). Storitve vsebujejo ustrezno namestitev, oskrbo s hrano, psihološko pomoč, primarno zdravstveno oskrbo, zagotavljanje varnosti žrtev, 24-urno razpoložljivost strokovnjakov, ki so usposobljeni za delo z žrtvami v kriznih razmerah, svetovanje in informiranje o pravicah žrtev v jeziku, ki ga razumejo, pomoč pri vračanju v matično državo, itd. Konkretni ukrepi pomoči so predvideni za

Kadar govorimo o dolgoročni pomoči (namestitvev v varnem prostoru), se moramo zavedati, da je namenjena le tistim žrtvam, ki so pripravljene sodelovati v kazenskih postopkih. Posledično to pomeni, da nevladne organizacije pomagajo žrtvam, ki ne želijo sodelovati v teh postopkih, zunaj svojih pogodbenih dogovorov z ministrstvom in morajo za to uporabiti sredstva, ki so jih dobile iz drugih virov (tuji donatorji, občine). To bi lahko bil eden izmed pokazateljev, da zaščita žrtev tudi v Sloveniji ni v ospredju. Kar potrjuje tudi dejstvo, da je financiranje programov, ki bi bili potrebni za celostno oskrbo žrtev, neustrezno (Društvo Ključ 2014), in da je pomanjkljivo urejeno tudi področje zdravstvene pomoči žrtvam, ki nimajo zdravstvenega zavarovanja. Zagotovi se jim "nujna medicinska pomoč", ki pa ne zagotavlja zdravstvene oskrbe, ki jo žrtve trgovine z ljudmi potrebujejo. Zagotovljen je torej le minimalen standard in s tem izpolnjen pogoj iz mednarodno obvezujočih dokumentov (MDS 2013, 7).

- *Projekt PATS*<sup>24</sup> – je preprečevalen, njegov ključni namen pa je neposredno informiranje rizičnih skupin prisilcev za mednarodno zaščito v RS o trgovini z ljudmi. Ciljna skupina so predvsem mladoletniki brez spremstva in samske ženske, ki jih seznanijo z možnostmi zaščite ter pomoči (MDS 2012, 12).

Akcijski načrt pa omenja še en program, za katerega se še vedno iščejo rešitve, ki bi omogočale izvedbo. Zaenkrat ga izvajajo nevladne organizacije v okviru lastnih dejavnosti, kar pa ponovno kaže na to, da država ne posveča posebne pozornosti ponovnemu vključevanju žrtev trgovine z ljudmi v družbo:

- *(Re)integracija žrtev trgovine z ljudmi* – ta program izvajata Slovenska Karitas in Društvo Ključ in za žrtve predstavlja prvi korak k njihovemu samostojnemu življenju brez nasilja, izkoriščanja in kršenja človekovih pravic. Za uspešno (re)integracijo je bistveno, da se za žrtve vzpostavi stimulatívno socialno okolje. Pomembno je, da se jim omogoči izobraževanje, usposabljanje, pravno svetovanje, spremstvo in zagovorništvo, širjenje socialne mreže, pridobitev poklica ter možnost zaposlitve, torej hitrejšo vrnitev v normalno življenje (MDS 2013, 23).

---

otroke, ki so žrtve trgovine, in vsebujejo zagotavljanje zakonitih skrbnikov, informiranje o njihovih pravicah in izvedbi postopka ter zagotavljanje podpore med pravnim postopkom (Svet Evrope 2014, 29).

<sup>24</sup> Projekt uvajanja mehanizmov za prepoznavanje, pomoč in zaščito žrtev trgovine z ljudmi in/ali spolnega nasilja v postopkih priznanja mednarodne zaščite v Sloveniji – PATS (MDS 2012, 12).

Da ni denarja za programe reintegracije, omenja tudi nacionalni koordinator, ki pa je mnenja, da bi lahko resorni člani naredili več pri zagotavljanju sredstev v okviru svojih ministrstev (Čurin 2014).

Pri aktivnostih na področju pomoči in zaščite žrtev je v zadnjih letih videti velik napredek, predvsem zaradi vključevanja nevladnih organizacij. Ob sprejetju Konvencije v Sloveniji bil viden napredek, ki pa je v zadnjih letih zastal (Društvo Ključ 2014).

Ko govorimo o pomoči in zaščiti žrtev trgovine z ljudmi, je potrebno narediti še dosti, da bomo lahko rekli, da država deluje v korist žrtvam tega hudega kaznivega dejanja. Če resnično želimo zagotoviti predvidene mednarodne standarde in pomagati žrtvam, bo potrebno upoštevati nekaj priporočil. Spremembe oziroma napredek je potreben na naslednjih področjih: na procesu identifikacije žrtev, saj je to temeljno za uveljavljanje pravic žrtev; pri zagotavljanju podpore in pomoči otrokom, ki so žrtve (vlaganje v človeške in finančne vire centrov za socialno delo); omogočanje dostopa do pomoči vsem žrtvam, glede na njihove potrebe, brez pogojevanja s sodelovanjem; večja prizadevanja za ponovno vključevanje žrtev v družbo; obdobje okrevanja in razmisleka se ponudi vsem žrtvam, ne glede na državo izvora; dovoljenje za bivanje brez pogojevanja s sodelovanjem; povečati zaščito žrtev, ki se vrnejo v Slovenijo (Svet Evrope 2014, 42–43).

### **Odkrivanje, preiskovanje in pregon**

Kaznivo dejanje trgovine z ljudmi je zelo odzivno na ekonomski in socialni položaj in zaradi tega se tudi stalno spreminjajo in prilagajajo izvedbene oblike tega kaznivega dejanja. Za prepoznavo in pregon le-tega je zelo pomembno spremljanje tega problema, kot tudi sodelovanje različnih služb (MDS 2013, 13). Akcijski načrt (MDS 2012) daje tukaj poudarek na preiskovanje trgovine z ljudmi z namenom izkoriščanja delovne sile ter spolnega izkoriščanja.

»*Policija* ima v boju proti trgovini z ljudmi in s tem tudi v boju proti organiziranemu kriminalu najbolj vidno in aktivno vlogo. Skladno s pozitivno zakonodajo mora sprejeti vse ukrepe, da odkrije storilce tovrstnih kaznivih dejanj, zbere vse potrebne dokaze in jih preda tožilstvu, kot organu pregona« (Peršolja 2006, 50). Kot organ odkrivanja že od leta 2000 opravlja usmerjene dejavnosti v povezavi s trgovino z ljudmi (MDS 2013, 15).

*Njihov namen je prepoznati osebe, ki se v Sloveniji ali v povezavi z njo ukvarjajo s trgovino z ljudmi, spravljanjem v suženjsko razmerje, zlorabo prostitucije in vsiljivim ponujanjem spolnih storitev; ugotavljati način delovanja teh oseb ter metode, postopke in sredstva za tovrstno početje; prepoznavati žrtve trgovine z ljudmi in nove pojavne oblike izkoriščanja; izvajati ukrepe na podlagi obstoječe zakonodaje in sodelovati z nevladnimi organizacijami za zaščito in obravnavo žrtev trgovine z ljudmi (ibid.).*

Dobro urejeno področje kazenske zakonodaje omogoča ustrezno postopanje policijskih in sodnih vrst v boju proti trgovini z ljudmi in organiziranemu kriminalu. Ustrezne norme so navedene tudi v Kazenskem zakoniku in omogočajo primerno sankcioniranje tega hudega kaznivega dejanja. Ker pa sodobne demokratične družbe težijo k nenehnemu napredovanju in izboljšanju nazorov, ki temeljijo na človekovih pravicah, in ker to vzpodbuja sprejetje novih mednarodnih dokumentov, ki so prijaznejši do žrtev trgovine z ljudmi, je smotno pričakovati posodabljanja Kazenskega zakonika (Peršolja 2006, 50–51).

Kljub vsemu pa je opaziti, da policija še vedno premalo pozna fenomen trgovine z ljudmi oziroma se ga premalo zaveda. V praksi pride večkrat do zamenjave z ilegalnimi migracijami in prostitucijo, kjer pa se skrivajo faze trgovine z ljudmi. To je tudi eden izmed razlogov, da se je v zadnjih letih oblikoval program, ki je namenjen usposabljanju kriminalistične in uniformirane policije. Njegov namen je usposobiti kriminaliste in policiste za uspešno odkrivanje in preprečevanje pojavov trgovine z ljudmi (ibid.).

Pri pregonu in kaznovanju pa ima pomembno vlogo *Vrhovno državno tožilstvo*, ki je organ pregona in »usmerja delo policije z obveznimi navodili, strokovnimi mnenji in predlogi za zbiranje obvestil in izvedbo drugih ukrepov, za katere je pristojna policija, z namenom, da se odkrijeta kaznivo dejanje in storilec oziroma, da se zberejo podatki potrebni za njegovo odločitev« (Zakon o kazenskem postopku, 160.a (1) čl.). V prejšnjih letih so bili z letnim načrtom dela določeni državni tožilci, ki so obravnavali kazniva dejanja trgovine z ljudmi<sup>25</sup>, kar se je pokazalo kot dobra praksa in se zaradi zagotovitve večje učinkovitosti pregona še vedno nadaljuje (MDS 2013, 16).

---

<sup>25</sup> Pregon primerov trgovine z ljudmi je v pristojnosti Specializiranega državnega tožilstva Republike Slovenije, ki se ukvarja s pregonom organiziranega kriminala, terorizma, korupcije in drugih kaznivih



Vrhovna državna tožilka Savica Pureber je prepričana, da se bo uspešnost državnih tožilcev v kazenskih postopkih povečala, »ko bomo spoštovali pravice žrtev, namesto, da se do njih vedemo kot do orodja v rokah kazenskega pregona. Žrtve, ki so jim kratene pravice do pravičnega obravnavanja niso pripravljene, ali pa niso sposobne pričati, kar ima praviloma za posledico neuspeh kazenskega postopka« (Pureber 2006, 44). V preteklosti je na enem izmed posvetov izpostavila problem kršenja človeškega dostojanstva, ki je temeljna pravica posameznika. Poudarila je, da je bila žrtev v preteklosti najmočnejše orožje pri dokazovanju tovrstnih kaznivih dejanj, v prihodnje pa naj bi bila le podporni steber postopka, zato je treba graditi predvsem na dokazovanju tovrstnih kaznivih dejanj z drugimi sredstvi. Izpostavila pa je tudi pomen sodelovanja tožilcev s policijo ter poudarila usklajeno delovanje (Policija 2011b).

*Inšpektorat RS za delo* je pri krepitvi nadzorstvenih mehanizmov v povezavi z bojem proti trgovini z ljudmi usmerjen v sodelovanje s policijo ter nadziranje predpisov o zaposlovanju in delu tujcev. S policijo sodeluje v primerih izkoriščanja tuje delovne sile oziroma suma storitve kaznivega dejanja trgovine z ljudmi zaradi prisilnega dela, predvsem v gradbenem sektorju (MDS 2013, 18). Inšpektorji za delo morajo po uradni dolžnosti poročati o vseh kaznivih dejanjih, na katera so naleteli, vključno s trgovino z ljudmi. Preiskovalnemu organu morajo predložiti kakršnekoli dokaze, ki so jih pridobili. V letu 2012 in prvi polovici leta 2013 je policija z udeležbo inšpektorjev za delo izvedla več preiskav zaradi suma trgovine z ljudmi, vendar se nobena od njih ni nadaljevala v kazenski postopek v zvezi s trgovino z ljudmi. Pri tem so imeli policisti, inšpektorji za delo in tožilci težave pri razlikovanju med primeri izkoriščanja delovne sile in primeri delovnopравниh sporov (Svet Evrope 2014, 17).

Glede na relativno malo število obsodb<sup>26</sup> bi lahko sklepali, da bo morala biti Slovenija na tem področju bolj aktivna. Tudi v poročilu MDS za leto 2012 je opaženo, da je osveščenost in prepoznavnost problematike trgovine z ljudmi v sodniških vrstah v primerjavi z državnimi tožilci in policijo nekoliko v zaostanku (MDS 2013, 27). Potrebni je torej več usposabljanj z namenom izboljšati znanje in občutljivost sodnikov in tožilcev v zvezi s trgovino z ljudmi in pravicami njenih žrtev. Treba je zagotoviti, da

---

dejanji, ki zahtevajo posebne pristojnosti. V tej skupini je 11 tožilcev, od katerih se dva ukvarjata s kaznivimi dejanji trgovine z ljudmi (Svet Evrope 2014, 12).

<sup>26</sup> Kazenski postopki sproženi zaradi kaznivega dejanja trgovine z ljudmi: leta 2009 v 28 primerih, leta 2010 v 12 primerih, leta 2011 v 15 primerih, leta 2013 v 27 primerih. Število obsodb: leta 2009 so bile 4, leta 2010 jih je bilo 10, leta 2011 jih je bilo 6, leta 2012 jih je bilo 8 (Svet Evrope 2014, 37).

se bodo obstoječi predpisi na tem področju izvajali v praksi, kar bo omogočilo učinkovit pregon trgovcev z ljudmi (Svet Evrope 2014, 38). Purebrova (2006, 43) pa ocenjuje, da včasih slišana kritika o »slabi« statistiki, zaradi ne dovolj dobrega delovanja organov odkrivanja in pregona ter sodstva, ni povsem upravičena, saj so policisti in tožilci od leta 2002 delali dobro in se tudi izobraževali vsak zase, skupaj ter tudi s civilno družbo. Omenja pa tudi, da nizka številčnost podatkov s stališča žrtev ni pomembna, in da bodo državni tožilci v boju proti trgovini z ljudmi največ naredili z dobro strokovno izpeljanim kazenskim postopkom (ibid., 46). Pri tem pa Dobovšek (2014) vzroke za »slabo« statistiko vidi v tem, da je le-ta vezana na prostitucijo, pri tem pa se ne upošteva že omenjene prikrite trgovine z ljudmi o kateri se nihče sploh ne pogovarja.

Tako policija kot državno tožilstvo ocenjujeta sodelovanje z nevladnimi organizacijami kot izredno dobro in menita, da pretok informacij poteka v skladu s sprejetimi sporazumi in pogodbami (Peršolja in Pureber v Mikulan 2009, 29). Sodelovanje kot zadovoljivo ocenjujejo tudi v Slovenski Karitas in menijo, da sta policija in državno tožilstvo vedno bolj odprta za sodelovanje. Pri sodelovanju gre zlasti za izmenjavo informacij, posvetovanje, multidisciplinaren pristop in konfrontacijo različnih mnenj in pogledov, ne pa konfliktnost. Stanje pa bi se lahko izboljšalo s še večjo stopnjo strokovnosti in manjšimi predsodki (Stenko v Mikulan 2009, 29).

Ključni problem pri odkrivanju in preiskovanju je v tem, da je zelo težko zbrati dokaze. Od policije se pričakuje, da bo izpeljala postopke, kar pa je zelo težko, saj navadno ni materialnih dokazov, žrtve pa nočejo ali pa ne smejo pričati, ker so ustrahovane s strani trgovcev. »Politiki je uspelo prevarati ljudi in krivdo naprtiti policistom, tožilcem in sodnikom, medtem ko bi se morali sami lotiti reševanja problematike trgovine z ljudmi povsem drugače« (Dobovšek 2014).

### **Mednarodno in regionalno sodelovanje**

Večkrat je že bilo omenjeno, da se boj proti trgovini z ljudmi ne usmerja samo znotraj ene države. Da bi bili učinki večji, se dejavnosti združujejo tudi na meddržavni, regijski in mednarodni ravni. Mednarodno in regionalno sodelovanje je torej temeljnega pomena za izmenjavo informacij, izkušenj in dobrih praks (MDS 2012).

Na mednarodni ravni so aktivnosti, ki se nanašajo na zastopanje Slovenije, osredotočene na nacionalnega koordinatorja (Čurin 2014). Slovenija sodeluje v projektu skupnih

preiskovalnih skupin (Joint Investigation Teams – JIT), katerega namen je učinkovitejše ukrepanje pri preiskovanju kaznivih dejanj trgovine z ljudmi v državah jugovzhodne Evrope. Sodeluje tudi Vrhovno državno tožilstvo RS, Europol in Eurojust (MDS 2013, 25). Policisti, tožilci in drugi pristojni organi opravljajo svoje dejavnosti na ozemlju Slovenije in v tujini v okviru sporazumov, pod nadzorom generalnega tožilca in generalnega direktorja policije (Svet Evrope 2014, 20). Ministrstvo za notranje zadeve sodeluje z Mednarodnim centrom za razvoj migracijskih politik (ICMPD) v različnih projektih in eden takšnih je tudi sodelovanje na področju boja proti trgovini z ljudmi. Slovenija je leta 2011 pristopila v regionalni projekt koordiniran in financiran s strani ICMPD. Razlog za to je bil porast prisilnega dela in posledično tudi delovnega izkoriščanja v Sloveniji in Evropi, za kar se je tudi pojavila potreba po nenehnem skupnem usposabljanju delovnih inšpektorjev, policistov in tožilcev (MDS 2012, 15).

Ministrstvo za zunanje zadeve se redno udeležuje pogajanj o relevantnih resolucijah na področju boja proti trgovini z ljudmi, ki so obravnavane in sprejete v okviru Generalne skupščine Organizacije združenih narodov (OZN), Sveta OZN za človekove pravice, Urada OZN za droge in kriminal in Organizacije za varnost in zaščito (OVSE) (MDS 2013, 24).

Policija na mednarodni ravni sodeluje s policijskimi organizacijami Interpol, Europol in s SECI centrom (Southeast European Cooperative Initiative). Aktivno sodeluje tudi z državami na Balkanu (priprava letnega poročila s področja trgovine z ljudmi na območju Balkana) ter pri aktivnostih vezanih na zunanje meje EU (priprava kriterijev za identificiranje žrtev trgovine z ljudmi na zunanjih mejah EU, priprava priročnika za usposabljanje policistov na meji za primere povezane z odkrivanjem žrtev trgovine z ljudmi na zunanjih mejah) (Policija 2011a).

Slovenija sodeluje v procesu evalvacije GRETA-e, ki se nanaša na implementacijo Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, saj je julija 2009 ratificirala to konvencijo. Decembra 2012 je GRETA izvedla prvi krog ocenjevanja, ki je temeljil na pogovorih s predstavniki državnih organov in civilne družbe, ki se pri svojem delu srečujejo s problematiko trgovine z ljudmi (MDS 2013, 24).

Omenjene dejavnosti dodatno krepijo in uveljavljajo vlogo Slovenije na mednarodnem področju. Po mnenju nacionalnega koordinatorja se Slovenija, v okviru projektov in zastopanja države na mednarodnih forumih, dobro izpostavlja na področju

mednarodnega sodelovanja (Čurin 2014). Predstavniki nevladnih organizacij pa so mnenja, da boljše sodelovanje na mednarodni ravni pogrešajo na področjih, ki se nanašajo na izmenjavo informacij o prepoznanih žrtvah trgovine z ljudmi, njihovih družinah, okoliščinah njihovega zaposlovanja, gospodarskih in političnih razmerah v državah izvora, kot tudi na področju ocene tveganja pri odločanju o vrnitvi žrtev trgovine z ljudmi v domovino (Svet Evrope 2014, 20). Pri tem je Dobovšek mnenja, da je na področju trgovine z ljudmi meddržavno sodelovanje zelo pomembno, saj je »vse vezano na prostor okrog nas« (Dobovšek 2014), vendar pa Slovenija pri tem šepa. Projekti in ideje so dobre, vendar problem nastane pri izvedbi, saj ni denarja (ibid.). To je ena izmed posledic finančne krize in varčevanja.

#### **5.4 NADZOR NAD IZVAJANJEM**

Ko Vlada sprejme Akcijske načrte, le-ti postanejo zavezujoči za vse javne organe, ki sodelujejo pri njihovem izvajanju. Vsi člani MDS pa morajo redno poročati o dejavnostih, ki jih opravljajo, na podlagi katerih se potem pripravijo letna poročila. To pomeni, da ne obstaja neodvisen nadzor nad izvajanjem akcijskih načrtov (Svet Evrope 2014, 17). Tudi nacionalni koordinator pravi, da neposrednega nadzora ni, in da so letna poročila tista, ki dokaj kritično povzamejo izvedene aktivnosti (Čurin 2014). Torej ni presenetljivo priporočilo Sloveniji, da uvede neodvisno vrednotenje akcijskih načrtov, ki bi predstavljalo orodje za ocenjevanje vpliva dejavnosti in pomagalo pri načrtovanju prihodnjih politik in ukrepov za boj proti trgovini z ljudmi. Prav tako naj prouči možnosti za vzpostavitev neodvisnega nacionalnega poročevalca oziroma drugega mehanizma, ki bo spremljal dejavnosti in delovanje državnih institucij, ki so odgovorne za preprečevanje trgovine z ljudmi (Svet Evrope 2014, 18). Ključne naloge tega mehanizma so z neodvisnostjo in strokovno distanco spremljati trende, poročati, zbirati statistike in nadzorovati izvedbo ukrepov na državni ravni. To vlogo pri nas opravlja nacionalni koordinator (Čurin 2014). Pri ustanovitvi nacionalnega nadzornega sistema (t. i. nacionalnih poročevalcev ali sorodnih mehanizmov), s katerim bi se vzpostavil sistem, ki bo učinkoviteje vplival na izvrševanje dejavnosti resorjev, pa je napredek počasen (MDS 2013, 3).

Tukaj pa Dobovšek (2014) omenja tudi šibek nadzor nad tovrstno problematiko, ki je posledica primanjkljaja nadzorstvenih institucij na posameznih ministrstvih. Tudi sodelovanja med inšpekcijami ni. Zaradi finančne krize se zmanjšuje javni sektor,

istočasno pa se sprejemajo novi zakoni in podzakonski akti, ki pa nalagajo nove obveznosti institucijam, ki so že preobremenjene in tudi znanja in izobraževanj na temo trgovine z ljudmi nimajo dovolj. Zaradi pomanjkanja denarja in ljudi so se te službe usmerile na druga področja, kjer država vidi večji dobiček, in trgovina z ljudmi ni prioriteta. Pri tem pa pravi, da gre pri trgovini z ljudmi za »t. i. neformalno ekonomijo, ki dosega zelo velik procent na celotnem področju, in če bi tukaj znali pravilno usmerjati delovanje vseh institucij, bi lahko pobrali veliko davkov« (ibid.).

Nadzor nad izvajanjem projektov nevladnih organizacij pa je »v rokah financerjev/donatorjev, v skladu s pogodbami, ki se jih podpiše ob začetku projekta. V praksi to pomeni predvsem nadzor nad finančno učinkovitostjo izvajanja projektov, manj je poudarka na vsebinskem izvajanju« (Društvo Ključ 2014).

## 6 KLJUČNE UGOTOVITVE ANALIZE PRIMERA

Skozi diplomsko nalogo smo preverjali uspešnost politike boja proti trgovini z ljudmi. Hipoteza je bila zastavljena zelo kompleksno in je predvidevala, da se uspešnost politike kaže skozi šest spremenljivk, ki vplivajo na (ne)uspešnost implementacije javne politike. V nadaljevanju bomo povzeli ugotovitve za vsako posebej in na podlagi tega potrdili oziroma zavrgli hipotezo.

**Tabela 6.2: Doseg šestih spremenljivk, ki vplivajo na (ne)uspešnost implementacije politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji.**

SPREMENLJIVKA	DOSEGANJE SPREMENLJIVKE
1. Konkretna opredelitev javnopolitičnih standardov in ciljev	+/-
2. Spodbude in razpoložljivi viri	-
3. Kakovostni in učinkoviti odnosi med raznovrstnimi javnopolitičnimi igralci, vključenimi v implementacijo	+/-
4. Povezanost oz. sodelovanje javnopolitičnih igralcev, odgovornih za implementacijo, z igralci, ki oblikujejo oz. sprejemajo javne politike (skupaj z nadzorom javnopolitičnih igralcev, ki izvajajo javne politike)	+/-
5. Upoštevanje značilnosti oz. posebnosti določenega ekonomskega, socialnega in političnega okolja	-
6. Odziv samih izvajalcev na implementacijo javne politike	+/-

Vir: Van Meter in Van Horn (v Lajh 2007, 168) in lastna zasnova. Legenda: spremenljivka je dosežena (+), spremenljivka ni dosežena (-), spremenljivka je delno dosežena (+/-).

### Analiza spremenljivk:

#### 1) Konkretna opredelitev javnopolitičnih standardov in ciljev

Tukaj omenimo ugotovitve na dveh področjih. Prvo je področje zakonodaje, ki je na področju trgovine z ljudmi ustrezna in primerljiva z drugimi evropskimi državami.

Ugotavljamo, da so v slovenske zakone vpeljani vsi bistveni mednarodni predpisi in posledično minimalni standardi za učinkovit boj proti trgovini z ljudmi, vendar bi se dalo na tem področju še marsikaj izboljšati. Predvsem so potrebne prilagoditve, ki se navezujejo na sodobne oblike trgovine z ljudmi, kot so delo na črno, izkoriščanje delovne sile, prodor v kibernetiki sistem ter prikrito trgovino z ljudmi v turizmu in drugih storitvenih dejavnostih. Lahko bi rekli, da je potrebna nadgradnja zakonodaje, ki je še vedno vezana bolj na trgovino z ljudmi v primeru prostitucije. Drugo področje se nanaša na opredelitev ciljev v akcijskem načrtu in na mehanizme za doseganje teh ciljev. Ugotavljamo, da opredelitve ne temeljijo na raziskavah, ki bi lahko bile pomemben vir informacij pri oblikovanju ukrepov. S poznavanjem vzrokov za nastalo situacijo bi vsekakor lahko bolje oblikovali sprejete ukrepe. Standardi in cilji so sicer opredeljeni dokaj konkretno, kar pa ni enako potrebam dejanskih žrtev. Tudi tukaj so prezrte nekatere sodobne oblike trgovine z ljudmi.

## **2) Spodbude in razpoložljivi viri**

Na tem mestu izpostavljamo pomanjkanje finančnih in kadrovskih virov, ki so za uspešno implementacijo sprejetih rešitev nujna. To se kaže predvsem pri izvajanju programov pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, saj nevladne organizacije, ki te programe izvajajo, nimajo dovolj sredstev za celostno oskrbo žrtev. Prav tako ni sredstev za programe reintegracije, saj jih nevladne organizacije izvajajo v okviru lastnih dejavnosti. Pomanjkanje finančnih virov vpliva tudi na področje preventive, kar se kaže v zmanjšanem številu izobraževanj, ki pa so nujna za uspešno delo na tem področju. Prav tako ni denarja za raziskave, ki bi lahko bile pomemben vir informacij za oblikovanje rešitev v prihodnje. Zaradi zmanjševanja javnega sektorja prihaja do omejitev tudi pri kadrovskih virih, kar ima za posledico premalo nadzorstvenih institucij, ki bi izvajale nadzor nad tovrstno problematiko in posledično slabšo učinkovitost. Dodatno osebje bi prišlo prav tudi nacionalnemu koordinatorju, saj je njegov obseg dela preobsežen, kar ponovno vpliva na učinkovitost. Vidno je torej pomanjkanje na več področjih. Ugotavljamo, da je vse naštetu delno posledica finančne krize v državi, delno pa dejstva, da s strani odločevalcev področje trgovine z ljudmi ni dojeta kot prioriteto.

## **3) Kakovostni in učinkoviti odnosi med raznovrstnimi javnopolitičnimi igralci, vključenimi v implementacijo**

Ugotovili smo, da je v primeru trgovine z ljudmi, zaradi narave problema, zelo pomembno usklajeno sodelovanje v problem vpletenih organizacij in skupin. Slovenija je z oblikovanjem MDS naredila pozitiven korak v smeri boljšega in usklajenega sodelovanja na vseh ravneh, vendar se v praksi to ne izvaja dovolj dobro. Pozitivna stvar so vsekakor sporazumi o sodelovanju med nevladno organizacijo Društvom Ključ, policijo in tožilstvom, ki so dobra podlaga za uspešno delo na operativni ravni. Na splošno je sodelovanje med organi odkrivanja in pregona ter nevladnimi organizacijami dobro, vendar bi sodelovanje moralo boljše potekati še med ostalimi službami.

**4) Povezanost oziroma sodelovanje javnopolitičnih igralcev, odgovornih za implementacijo, z javnopolitičnimi igralci, ki oblikujejo oziroma sprejemajo javne politike (skupaj z nadzorom javnopolitičnih igralcev, ki izvajajo javne politike)**

Res je, da imajo monopol nad političnim odločanjem državni igralci, vendar se lahko v proces oblikovanja in izvajanja politik vključujejo tudi nedržavni igralci. V našem primeru imajo predstavniki nevladnih organizacij dostop do odločevalcev preko članstva v MDS, vendar smo ugotovili, da pri uveljavljanju svojih predlogov niso ravno uspešni. Tudi sama sestava MDS nam lahko nekaj pove o sami vsebini programa. Videli smo namreč, da prevladujejo državni igralci. Razlog za to lahko najdemo v dejstvu, da nevladne organizacije, ki so pri nas aktivne na področju boja proti trgovini z ljudmi, zagovarjajo predvsem tiste strategije, ki zajemajo vidik človekovih pravic, kar pa še vedno ne moremo reči za državo.

Ugotovili smo, da ni neodvisnega nadzora nad izvajanjem akcijskih načrtov. Vpliv dejavnosti, ki se v okviru tega izvedejo, se ne ocenjuje, kljub temu, da bi to močno pomagalo pri načrtovanju prihodnjih politik in ukrepov. Letna poročila o delu MDS so tista, ki povzemajo izvedene aktivnosti, vendar moramo tukaj upoštevati, da jih pripravi MDS sama, kar lahko vpliva na kritičnost. Šibek nadzor nad tovrstno problematiko pa je tudi posledica primanjkljaja nadzorstvenih institucij na posameznih ministrstvih.

**5) Upoštevanje značilnosti oziroma posebnosti določenega ekonomskega, socialnega in političnega okolja**

Ugotovili smo, da je potrebno najprej razumeti dejavnike, ki vplivajo na nastanek trgovine z ljudmi, da bi lahko to potem prenesli na programe namenjene preprečevanju



te problematike. Prav tako smo ugotovili, da slabe gospodarske razmere v državi in svetu vplivajo tako na razširjenost pojava kot tudi na samo delovanje v okviru nacionalnega programa. Omenili smo že primanjkljaj finančnih in kadrovskih sredstev, ki vpliva na delovanje na vseh področjih. Pogosto menjavanje oblasti vpliva na stopnjo dojetanja same problematike, kar posledično tudi vpliva na to, ali je trgovina z ljudmi dojeta kot prioriteto področje ali ne. Pomemben je tudi migracijski vidik in tukaj se kaže potreba po ustrezni migracijski politiki, katere glavni namen bi morala biti zaščita migrantov in preprečitev, da bi ti postali žrtve trgovine z ljudmi. Slabe družbene razmere (revščina, razlike med revnimi in bogatimi), ki vplivajo na razvoj pojava, bi morale biti v slovenski politiki bolj upoštevane in več truda bi morali vložiti v njihovo izboljševanje preko različnih socialnih politik. Vse naštetu pa potem vpliva na izvajanje obstoječe politike boja proti trgovini z ljudmi.

**6) Odziv samih izvajalcev na implementacijo javne politike (njihovo razumevanje javne politike, način njihovega odziva – sprejem politike, odpor, nevtralnost – ter intenzivnost tega odziva)**

Pri odzivu izvajalcev na implementacijo javne politike je pomembno razumevanje javne politike in opredeljenih ciljev, kar vpliva tudi na uspešnost samega izvajanja v praksi. Tukaj ugotavljamo, da je v prvi vrsti pomembno, kakšen je odziv posameznika, ki je član MDS. Če mu je v interesu reševanje problematike, je posledično tudi bolj aktiven v okviru svojega resorja, kar lahko prinaša pozitivne spremembe. Odziv s strani nacionalnega koordinatorja ocenjujemo kot dober, saj skozi svoje delo in prispevke dokazuje, da je strokovnjak na tem področju in da se zaveda širine problematike. Na policiji in tožilstvu se stvari izboljšujejo, kar je vsekakor posledica izobraževanj in usposabljanj v zadnjih letih. Tudi odziv nevladnih organizacij ocenjujemo kot dober. Boljši pa bi lahko bil odziv nekaterih služb (Centri za socialno delo, Zavodi za zaposlovanje, Upravne enote), ki v prvi vrsti potrebujejo več izobraževanj na to temo, da bodo pri svojem delu lažje in uspešneje prepoznavale možne primere trgovine z ljudmi.

## 7 ZAKLJUČEK

Ugotovili smo, da sprejetje neke javne politike še ne pomeni njenega uspešnega izvajanja ali izvajanja sploh, kar se kaže v neuspehu novo sprejete politike. To je posledica implementacijskega primanjkljaja, zato je za razumevanje neuspeha politik nujno potrebno posvetiti fazi implementacije več pozornosti. Ker je proces implementacije zelo kompleksna družbena dejavnost, je nerealno pričakovati »popolno« implementacijo javne politike. Ugotovili smo tudi, da na implementacijo vplivajo različni dejavniki (npr. odnosi med javnopolitičnimi igralci, značilnosti okolja, zadostnost razpoložljivih sredstev), najbolj pa že sama narava družbenega problema oziroma javne politike, zato je nekatere težje izvajati kot druge. Za njihovo izvajanje je potrebno več truda, sredstev in sodelovanja med javnopolitičnimi igralci. Ena izmed takšnih je nedvomno tudi politika boja proti trgovini z ljudmi.

Glede na spoznanja analize primera izvajanja politike boja proti trgovini z ljudmi v Sloveniji ugotovitve kažejo, da je ta nepopolna in da je potrebno narediti še veliko, da bomo lahko rekli, da je uspešna. Od šestih spremenljivk, ki smo jih preverjali, ni nobena v celoti dosežena. Hipoteza, ki smo jo v začetku naloge oblikovali, je predvidevala, da *se uspešnost politike boja proti trgovini z ljudmi kaže skozi ustrezno opredelitev javnopolitičnih standardov in ciljev; zadostnostjo razpoložljivih virov; učinkovite odnose med javnopolitičnimi igralci, vključenimi v implementacijo; učinkovitost sodelovanja med političnimi odločevalci in izvajalci ter nadzor nad njimi; upoštevanje značilnosti okolja ter skozi odziv izvajalcev na implementacijo javne politike.* To se v konkretni študiji primera ni potrdilo, zato **zastavljeno hipotezo na primeru te analize zavračamo.** Še vedno pa to na teoretski ravni drži.

Ugotavljamo, da je Slovenija sprejela vse pomembnejše mednarodne dokumente na področju boja proti trgovini z ljudmi, vendar ji manjka uspešna implementacija na novo sprejetih določil. Predvsem je potrebno več narediti na implementaciji mehanizmov, ki zagotavljajo temeljne človekove pravice žrtvam trgovine z ljudmi. V Sloveniji se politika boja proti trgovini z ljudmi še vedno osredotoča bolj na preprečevanje organiziranega kriminala kot pa na zaščito človekovih pravic žrtev. Le-tem sicer nudi

pomoč, vendar le v času, ko ima država od njih koristi (pomoč žrtev pri pregonu trgovcev z ljudmi).

Slovenija je izvorna, tranzitna in ciljna država, kar pomeni, da bi morala pri oblikovanju politike to tudi upoštevati. Kot izvorna država bi morala oblikovati takšno socialno politiko, ki bi našim državljanom dala možnosti za dostojno življenje in jih na ta način zaščitila pred trgovino z ljudmi. Kot tranzitna in ciljna država pa bi morala več pozornosti nameniti zaščiti žrtev trgovine z ljudmi in istočasno z migracijsko politiko preprečevati pogoje, ki omogočajo izkoriščanje ljudi (s kakršnimkoli namenom).

Če bi v Sloveniji, s strani vodilnih v državi, dejansko bil interes reševanja problematike trgovine z ljudmi, bi bila politika boja proti trgovini z ljudmi zastavljena drugače. To pomeni, da bi več pozornosti bilo namenjene vzrokom, ki vplivajo na nastanek in razmah trgovine z ljudmi. Posledično bi se lotili odpravljanja samih vzrokov za nastalo situacijo in tako zmanjševali možnosti, da bi do trgovine z ljudmi sploh prišlo. Za trenutno politiko pa lahko rečemo, da »gasi požar«, kot se je izrazil Dobovšek (2014) v intervjuju. Prav tako bi se v boju proti trgovini z ljudmi morale motivirati še druge igralce (Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za finance), saj smo ugotovili, da je problematika veliko bolj kompleksna kot to predstavlja akcijski načrt. In če bi bilo to eno izmed prioritetenih področji, bi temu namenili tudi več sredstev, kar bi posledično vplivalo na boljše izvajanje.

Izredno pomembno je torej samo razumevanje pojma trgovine z ljudmi s strani vodilnih v državi, saj nepoznavanje problematike onemogoča pravi pristop k njenemu reševanju. Če ni zavedanja, da se trgovina z ljudmi nanaša na številna področja (migracije, organiziran kriminal, človekove pravice, delo, prostitucija...) in da se mora država angažirati do neke mere na vseh, potem tudi izvajanje obstoječe politike boja proti trgovini z ljudmi ne more biti uspešno.



## 8 LITERATURA

1. Amnesty International. 2014. *Kdo smo*. Dostopno prek: <http://www.amnesty.si/kdo-smo.html> (18. februar 2014).
2. Anti-Slavery International. 2014. *Anti-Slavery International Today*. Dostopno prek: [http://www.antislavery.org/english/what\\_we\\_do/antislavery\\_international\\_today/antislavery\\_international\\_today.aspx](http://www.antislavery.org/english/what_we_do/antislavery_international_today/antislavery_international_today.aspx) (18. februar 2014).
3. Bučar Ručman, Aleš. 2013. Lahko v dehumanizaciji delavcev migrantov v Sloveniji in njihovi transformaciji v blago prepoznamo trgovino z ljudmi? V *Prezrto: Trgovanje z ljudmi in korupcija*, 7–33. Ljubljana: Društvo Ključ – center za boj proti trgovini z ljudmi.
4. Čurin, Sandi. 2006. Trgovina z ljudmi – mednarodne aktivnosti in umeščenost problematike v slovenskem prostoru. V *Uveljavljanje mednarodnopravnih dokumentov s področja boja proti trgovini z ljudmi*, ur. Sandi Čurin, 9–34. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
5. --- 2010. *Trgovina z ljudmi – nevarnosti in preprečevanje*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/THB/Curin.predavanje.Trgovina\\_z\\_ljudmi.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/THB/Curin.predavanje.Trgovina_z_ljudmi.pdf) (5. februar 2014).
6. --- 2012. *Trgovina z ljudmi – različne pojavne oblike in vidiki*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/mag.\\_S.\\_Curin\\_-\\_kazenskopravna\\_sola\\_2011.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/mag._S._Curin_-_kazenskopravna_sola_2011.pdf) (6. februar 2014).
7. --- 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 28. januar.
8. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
9. Dobovšek, Bojan. 2012. *Transnacionalna kriminaliteta*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
10. --- 2013. Trgovina z ljudmi in finančna kriminaliteta. V *Prezrto: Trgovanje z ljudmi in korupcija*, 35–51. Ljubljana: Društvo Ključ – center za boj proti trgovini z ljudmi.
11. --- 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 14. februar.
12. Društvo Ključ. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 6. februar.
13. Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

14. Dye, R. Thomas. 1995. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
15. Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost o javnih politikah in za javne politike. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
17. Hogwood, W. Brian in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
18. Howlett, Michael in M. Ramesh. 2005. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
19. *Kazenski zakonik (KZ–UPB1)*. Ur. l. RS 95/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200495&stevilka=4208> (29. november 2013).
20. *Kazenski zakonik (KZ-1)*. Ur. l. RS 55/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=86833> (29. november 2013).
21. Kolarič, Urška. 2011. *Trgovina z ljudmi v mednarodnih dokumentih in sodnih odločbah*. Dostopno prek: [http://www.ppcenter.si/docs/2012/10/15/507bdf32\\_strokovnilanektrgovinazljudmi.pdf](http://www.ppcenter.si/docs/2012/10/15/507bdf32_strokovnilanektrgovinazljudmi.pdf) (7. november 2013).
22. *Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah*. Ur. l. RS, št. 35/1992 - MP, št. 55/1992.
23. Kotar, Jana. 2012. *Boj proti trgovini z ljudmi v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
24. Lajh, Damjan. 2007. Izvajanje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 155–174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Majchrzak, Ann. 1990. *Methods for Policy Research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
26. Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi (MDS). 2011. *Slovenske izkušnje v boju proti trgovini z ljudmi v zadnjem desetletju*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/THB/razprava.18.oktober.2011.pdf> (26. november 2013).
27. --- 2012. *Akcijski načrt medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2012-2013*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/teme\\_in\\_projekti/boj\\_proti\\_trgovini\\_z\\_ljudmi/#c1060](http://www.vlada.si/teme_in_projekti/boj_proti_trgovini_z_ljudmi/#c1060) (30. september 2013).

28. --- 2013. *Poročilo o delu Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2012*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/teme\\_in\\_projekti/boj\\_proti\\_trgovini\\_z\\_ljudmi/#c1056](http://www.vlada.si/teme_in_projekti/boj_proti_trgovini_z_ljudmi/#c1056) (29. november 2013).
29. Mikulan, Janja. 2009. *Politika odkrivanja trgovine z ljudmi v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Ministrstvo za notranje zadeve. 2013. *Problematika trgovine z ljudmi v porastu*. Dostopno prek: [http://www.mnz.gov.si/nc/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/12027/7964/](http://www.mnz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12027/7964/) (3. december 2013).
31. Pajnik, Mojca. 2008. *Prostitucija in trgovanje z ljudmi: perspektive spola, dela in migracij*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
32. --- in Urša Kavčič. 2007. *Vzpostavitev in spremljanje mednarodno primerljivih kazalcev o trgovini z ljudmi: končno poročilo o raziskavi*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
33. Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
34. Peršolja, Tomaž. 2006. Boj proti trgovini z ljudmi. V *Uveljavljanje mednarodnopravnih dokumentov s področja boja proti trgovini z ljudmi*, ur. Sandi Čurin, 47–52. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
35. Policija. 2011a. *Mariborski kriminalisti odkrili kriminalno združbo, ki se ukvarja s trgovino z ljudmi*. Dostopno prek: <http://policija.si/index.php/component/content/article/96-pu-maribor-sporoila-za-javnost/60645-mariborski-kriminalisti-odkrili-kriminalno-zdrubo-ki-se-je-ukvarjala-s-trgovino-z-ljudmi> (3. december 2013).
36. --- 2011b. *Policija organizirala uspešen posvet o preprečevanju trgovine z ljudmi*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/component/content/article/267-prispevki/60641-policija-organizirala-uspeen-posvet-o-prepreevanju-trgovine-z-ljudmi> (3. december 2013).
37. Popov, Jurij. 2002. *Trgovina z ljudmi: somrak civilizacije ali kaos globalizacije*. Ljubljana: Društvo Ključ – center za boj proti trgovini z belim blagom.
38. Pureber, Savica. 2006. Ali so policija, tožilstvo in sodstvo dovolj učinkoviti pri odkrivanju, pregonu in kaznovanju storilcev kaznivih dejanj povezanih s trgovino z ljudmi? V *Uveljavljanje mednarodnopravnih dokumentov s področja boja proti trgovini z ljudmi*, ur. Sandi Čurin, 43–46. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

39. Svet Evrope. 2005. *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings – Explanatory Report*. Dostopno prek: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/197.htm> (16. december 2013).
40. --- 2013. *Action against Trafficking in Human Beings*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Convntn/FSConv\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Convntn/FSConv_en.asp#TopOfPage) (16. november 2013).
41. --- 2014. *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Slovenia*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA\\_2013\\_20\\_FGR\\_SVN\\_public\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2013_20_FGR_SVN_public_en.pdf) (18. januar 2014).
42. The State Department. 2013. *Trafficking in persons report 2012*. Dostopno prek: <http://www.state.gov/documents/organization/210741.pdf> (22. november 2013).
43. Vlada RS. 2013. *Boj proti trgovini z ljudmi*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/teme\\_in\\_projekti/boj\\_proti\\_trgovini\\_z\\_ljudmi/#c1050](http://www.vlada.si/teme_in_projekti/boj_proti_trgovini_z_ljudmi/#c1050) (27. november 2013).
44. *Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1)*. Ur. l. RS 58/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104629> (29. november 2013).
45. *Zakon o kazenskem postopku (ZKP-UPB4)*. Ur. l. RS 32/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200732&stevilka=1700> (29. november 2013).
46. *Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD)*. Ur. l. RS 101/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005101&stevilka=4394> (29. november 2013).
47. *Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (MKUTL)*. Ur. l. RS 62/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200961> (3. november 2013).
48. *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)*. Ur. l. RS 48/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200448> (3. november 2013).
49. *Zakon o tujcih (ZTuj-2)*. Ur. l. RS 50/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104275> (29. november 2013).



50. *Zakon o zaščiti prič (ZZPrič-UPB1)*. Ur. l. RS 81/2006. Dostopno prek:  
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200681&stevilka=3533> (29.  
november 2013).
51. Zavrtnik Zimic, Simona, Urša Kavčič, Mojca Pajnik in Petra Lesjak-Tušek.  
2005. *Kje v sestavljanji: Trgovanje z ljudmi v Sloveniji, iz in preko nje*.  
Ljubljana: Mirovni inštitut.