

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Janja Mikulan

Politika odkrivanja trgovine z ljudmi v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Janja Mikulan

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Politika odkrivanja trgovine z ljudmi v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

POLITIKA ODKRIVANJA TRGOVINE Z LJUDMI V SLOVENIJI

Odkrivanje trgovine z ljudmi je zelo težavno, saj je trgovina z ljudmi v večini primerov povezana z organiziranim kriminalom, poleg tega pa odkrivanje otežuje tudi ne prijava obravnavanega kaznivega dejanja s strani žrtev. V prvi vrsti zaznavanje primerov trgovine z ljudmi zahteva uspešno delovanje organov odkrivanja (policistov, kriminalistov), zato je v prvem delu diplomskega dela analiziran sistem, ki ga z namenom odkrivanja trgovine z ljudmi vzpostavlja Slovenija. Država dosega nekaj zastavljenih ciljev kot so zakonodajna ureditev področja, izobraževanja in usposabljanja policistov, delovanje medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi, mednarodno sodelovanje; kljub temu pa je na številnih področjih mogoče zaznati še veliko manevrskega prostora za izboljšanje izvajanja analizirane javne politike: oblikovanje celovite strategije, večje število proaktivnih preiskav, centralizacija kriminalistično-obveščevalne dejavnosti. Najbolj vidni dejavniki, ki vplivajo na (delno) neuspešnost izvajanja politike odkrivanja trgovine z ljudmi, so številne pomanjkljivosti v medsebojnem sodelovanju javnopolitičnih igralcev, ki igrajo ključno vlogo v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi: dojemanje lastne vloge, neizvajanje zastavljenih nalog, neučinkovita komunikacija, pomanjkanje nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo z žrtvami trgovine z ljudmi, majhno število skupnih izobraževanj in usposabljanj vpletenih javnopolitičnih igralcev.

Ključne besede: trgovina z ljudmi, (ne)uspešno odkrivanje, sistem, sodelovanje javnopolitičnih igralcev.

POLICY OF DETECTING HUMAN TRAFFICKING IN SLOVENIA:

Detecting human trafficking is one of a tough task to handle in most cases as it is connected with organised crime, and in an absence of complaints registered by victims of crime makes it more difficult to detect. It is important that organs for detection (policemen, criminalists) are operating efficiently. My focus here is to analyze the system that is established and operative in Slovenia. State is attaining some of its goals like legislative framework relating to human trafficking, education and training of policeman, active operation of inter-ministerial working group to combat human trafficking, international cooperation. Despite achieved objectives there are still much to improve and analyse like adoption of strategy, higher number of proactive investigation, centralization of criminal-intelligence service, etc. The most evident factors influencing partly inefficient implementation of policy of detecting human trafficking can be found in non-cooperation between different actors in public policy who have the most crucial roles to play in detection of human trafficking. Knowledge and insight of their role, non-execution of appointed tasks, ineffective communication, small numbers of nongovernmental organizations that are competent to deal with the victims of human trafficking, low level of general education and training.

Key words: human trafficking, (in)efficient detection, system, cooperation of public policy actors.

KAZALO

1 TEORETIČNO-METODOLOŠKI UVOD.....	5
1.1 NAMEN IN CILJI.....	5
1.2 HIPOTEZA.....	5
1.3 RAZISKOVALNI PROBLEM	6
1.4 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	7
2 TEORETSKE PODLAGE	9
2.1 IMPLEMENTACIJA.....	9
2.2 PRISTOPA PREUČEVANJA IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK	10
2.3 POGOJI (NE)USPEŠNOSTI IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK.....	12
3 PREDSTAVITEV PODROČJA	14
3.1 OPREDELITEV TRGOVINE Z LJUDMI.....	14
3.2 ZAKONODAJNA UREDITEV	15
3.2.1 OSTALI ZAKONI IN DOKUMENTI.....	16
3.3 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI	17
4 PRISTOP OD ZGORAJ NAVZDOL	18
4.1 CILJI JAVNE POLITIKE	18
4.2 ANALIZA KAZALNIKOV.....	20
4.2.1 MEDRESORSKA DELOVNA SKUPINA.....	20
4.2.2 NAČIN DELOVANJA POLICIJE	21
4.2.3 IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA	22
4.2.4 MEDNARODNO SODELOVANJE.....	25
4.2.5 JAVNO MNENJE	26
5 PRISTOP OD SPODAJ NAVZGOR.....	28
5.1 NORMATIVNO JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE.....	28
5.2 VZPOSTAVLJENO JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE	29
6 SKLEP.....	32
7 LITERATURA	34
8 PRILOGE	39

*...but though this be a State of Liberty, yet it is not a State of Licence,
though Man in that State have an uncontroable Liberty,
to dispose of his Persons or Possesions,
yet he has no Liberty to destroy himself,
or so much as any Creature in his Possession... (John Locke).*

1 TEORETIČNO-METODOLOŠKI UVOD

Tema pričujočega diplomskega dela je **izvajanje** politike odkrivanja trgovine z ljudmi v Sloveniji. Raziskala bom strukturo sistema odkrivanja trgovine z ljudmi in medsebojne odnose med ključnimi javnopolitičnimi igralci.

1.1 NAMEN IN CILJI

Namen diplomskega dela je preučiti **politiko odkrivanja (predkazenski postopek) trgovine z ljudmi v Sloveniji**, in sicer na podlagi dveh pristopov preučevanja izvajanja/implementacije javnih politik: »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«.

Glavna cilja dela bosta ugotoviti, kako osrednji javnopolitični igralec vodi **sistem za doseg** **načrtovanih javnopolitičnih ciljev** pri odkrivanju trgovine z ljudmi, pri čemer bom naredila podroben **pregled zastavljenih ciljev** na področju odkrivanja kaznivih dejanj, kamor sodi tudi trgovina z ljudmi, in **analizo kazalnikov** za merjenje njihove uspešnosti; v okviru drugega cilja diplomskega dela pa bom poskušala raziskati, kakšne so **interakcije** med relevantnimi javnopolitičnimi igralci, ki sodelujejo pri izvajanju politike odkrivanja trgovine z ljudmi.

1.2 HIPOTEZA

Na podlagi teorije o dejavnikih uspešne implementacije javnih politik in dejstva, da je medinstitucionalno sodelovanje edini učinkoviti način dela pri zatiranju vseh vrst kriminalitete, je izpeljana hipoteza naslednja:

Zaradi nekooperativnih odnosov med pristojnimi javnopolitičnimi igralci je izvajanje politike odkrivanja trgovine z ljudmi neuspešno.

1.3 RAZISKOVALNI PROBLEM

»Temeljni kriterij za definiranje družbenega problema je razkorak med zaželenim stanjem realnosti in dejanskim stanjem realnosti« (Grdešić 2006, 95).

»Življenje v varnem okolju je temeljna človekova pravica in neprecenljiva družbena vrednota, ki pa jo v času globalizacijskih procesov poleg klasičnih oblik kriminalitete ogrožajo zlasti mednarodni organizirani kriminal, ilegalni migracijski tokovi, **trgovanje z ljudmi**, ilegalno trgovanje s prepovedanimi drogami, orožjem ter predmeti kulturne dediščine« (Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete 2006).

V diplomskem delu se bom iz večjega števila razlogov osredotočila na problematiko odkrivanja **trgovine z ljudmi v Republiki Sloveniji** (v nadaljevanju RS). »Trgovina z ljudmi je ena najbolj **donosnih dejavnosti** organiziranega kriminala, ki kriminalnim združbam prinaša velike finančne in druge koristi, hkrati pa kot oblika kriminalne dejavnosti **ogroža varnost** posameznika, države in mednarodne skupnosti« (Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete 2006; Kukolj v Dobovšek 2009, 319).

Zaradi **geostrateškega položaja** - bližine vzhoda in zahoda ter dejstva, da »Slovenija tvori del balkanske poti, ene od dobro poznanih poti, ki jih uporabljajo organizirani kriminal in trgovci z ljudmi« (International Organization for migration in Mirovni inštitut 2005) - je Slovenija »v večini primerov trgovine z ljudmi v vlogi tranzitne evropske države, vse pogosteje pa postaja tudi **ciljna država**, ter država izvora v tistem delu trgovine z ljudmi, ki se nanaša na spolno izkoriščanje žensk« (Čurin 2006, 21). »Slovenija je končna destinacija za približno tisoč petsto deklet predvsem iz Jugovzhodne Evrope in Balkana, pa tudi za dekleta in ženske in Jugovzhodne Azije (v manjšem številu)« (Popov 2002, 20).

Ker je trgovina z ljudmi večinoma povezana z organiziranim kriminalom in ker velika večina žrtev zaradi različnih razlogov (strah, trpljenje itd.) ne prijavi kaznivega dejanja je njeno **odkrivanje zelo težavno**. V prvi vrsti zaznavanje primerov trgovine z ljudmi zahteva veliko samoiniciativnosti in usposobljenosti organov odkrivanja (policistov, kriminalistov) ter nadaljnje preiskave, pa tudi delovanje mreže nevladnih organizacij, ki so prisotne in pripravljene nuditi pomoč in zatočišče žrtvam (Čurin 2006, 21; Dobovšek in Krajnc 2009, 314). Številni dokumenti izpostavljajo, da je **medinstitucionalno sodelovanje** edini učinkovit način dela pri zatiranju vseh vrst kriminalitete, vendar pa strokovnjaki opozarjajo, da je v

Sloveniji v boju zoper organizirani kriminal in posledično pri odpravi trgovine z ljudmi največja težava ravno v **nesodelovanju ključnih javnopolitičnih igralcev** (policija, državno tožilstvo, nevladne organizacije)(Dobovšek 2006, 3).

»Pokazatelj obsega pojava trgovine z ljudmi v RS so predvsem **statistični podatki** o kaznivih dejanjih s področja trgovine z ljudmi oziroma o kaznivih dejanjih, ki se navezujejo na problematiko trgovine z ljudmi« (Čurin 2006, 21). Čeprav so podatki oziroma številke, ki lahko kažejo na pojav trgovine z ljudmi (število lokalov, izdana delovna dovoljenja za t.i. rizične skupine itd.)¹, visoke ali celo naraščajo (za podrobnejši prikaz glej Tabela 1.2 v prilogi A), povprečno število odkritih kaznivih dejanj trgovine z ljudmi v Sloveniji ostaja nizko oziroma enako - v obdobju 2004-2007 je policija na državno tožilstvo podala 6 kazenskih ovadb v povezavi s trgovino z ljudmi (za podrobnejši prikaz glej Tabele 1.3-1.5 v prilogi A). »Ob tem se je potrebno še zavedati, da so ti podatki le vrh ledene gore in da je na tem področju torej **veliko sivo polje tako imenovanih neodkritih dejanj**.« (Čurin 2006, 21).

Ob povezavi velikega deleža neodkrite trgovine z ljudmi in pomembnosti medinstitucionalnega sodelovanja osrednji javnopolitični problem diplomske naloge predstavlja (ne)sodelovanje javnopolitičnih igralcev v fazi izvajanja politike odkrivanja trgovine z ljudmi.

1.4 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Utemeljitelj policy analize Harold Lasswell je med lastnosti policy analize oziroma med priporočila za delo policy analitikov umestil tudi nujnost **multimetodskega pristopa** preučevanja družbenih problemov (Lasswell v Fink Hafner 2007, 13). V skladu s tem priporočilom v spodnji tabeli predstavljam idealen nabor raziskovalnih metod in tehnik, ki bi jih lahko uporabili pri preučevanju izvajanja javne politike odkrivanja trgovine z ljudmi, njihovo uporabo ter dejansko realizirane metode in tehnike. Celotnega idealnega nabora zaradi različnih razlogov (prostorska in časovna omejenost, nepripravljenost javnopolitičnih igralcev za sodelovanje) nisem mogla izpeljati.

¹ V Sloveniji je več kot sedemdeset nočnih lokalov, v katerih so dekleta zaposlena kot artistske plesalke, vendar morajo poleg plesa strankam nuditi tudi spolne usluge. Poleg števila deklet, ki se zaposlujejo kot plesalke, vsako leto narašča tudi število izdanih delovnih dovoljenj za ostali dve rizični skupini poklicev: gradbeništvo in kitajski državljani, zaposleni v gostinstvu (Dobovšek in Krajnc 2009, 315).

Tabela 1.1: Raziskovalne metode in tehnike.

IDEALEN NABOR METOD IN TEHNIK	UPORABA oziroma NEUPORABA
<p>ŠTUDIJA PRIMERA: poglobljena analiza površinskih statističnih prikazov populacije; s študijo primera lahko identificiramo vedenja in druge variable, za katere nismo pričakovali, da so povezani z družbenim problemom; metoda zahteva kompleksno razumevanje dane situacije oziroma razumevanje celotnega konteksta; večina študij primera je kvalitativne narave (Majchrzak 1984: 63).</p>	<p>Idealno bi bilo narediti analizo celotnega področja trgovine z ljudmi, vendar sem se v skladu z obsegom diplomske naloge osredotočila na segment ODRIVANJA trgovine z ljudmi in v okviru te konkretne študije primera poskušala identificirati in analizirati vse konkretne kazalnike, ki so povezani z implementacijo politike odkrivanja trgovine z ljudmi.</p>
<p>MONITORING (SPREMLJANJE): s spremljanjem izvajanja politik (monitoring) zbiramo podatke o tem, kaj se dogaja, kako in zakaj (Dunn 1994, 403).</p>	<p>Spremljanje vseh relevantnih ciljev in kazalnikov, ki so povezani z uspešnostjo odkrivanja trgovine z ljudmi.</p>
<p>SEKUNDARNA ANALIZA: analiza in ponovna analiza obstoječih podatkov (Majchrzak 1984: 60).</p>	<p>Uporabljena bo pri analizi že obstoječih podatkov o trgovini z ljudmi (monografskih publikacij, strokovnih člankov itd.).</p>
<p>OSREDOTOČENA SINTEZA: vsebuje pregled zapisanih materialov in obstoječih raziskav, povezanih s posameznim raziskovalnim vprašanjem; informacije se pridobijo tudi s pomočjo diskusij s strokovnjaki, kongresnimi zaslišanji, anekdotami, lastnimi preteklimi izkušnjami raziskovalcev, neobjavljenimi dokumenti, upravnimi zapiski in objavljenimi materiali (Majchrzak 1984: 59).</p>	<p>Izbrana metoda predstavlja pomemben vir podatkov za izdelavo naloge, saj sem številne podatke črpala ravno iz poročil (Poročila o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi), raziskav in pogovorov s strokovnjaki, ki se ukvarjajo s področjem trgovine z ljudmi in so mi lahko iz lastnih izkušenj pri delu posredovali koristne informacije (kriminalist, državna tožilka itd.).</p>
<p>DELPHI TEHNIKA: z delphi metodo se iščejo, razvijajo, primerjajo in sintetizirajo sodbe o razvoju in prihodnjem stanju nekega pojava ali procesa; osnovni namen delphi tehnike je, odkriti in uskladiti nasprotujoče, konfliktno poglede na mogočo policy rešitev problema; z njo se vzpodbuja kreativno mišljenje o prihodnjem stanju (Grdešić 2006: 119-121).</p>	<p>Zaradi časovne omejitve (po Grdešiću se anketiranje vpletenih igralcev ponovi od 3 - do 5 - krat) in nedostopnosti določenih javnopolitičnih igralcev delphi tehnike nisem mogla izvesti.</p>
<p>DRUŽBOSLOVNI INTERVJU: intervju je nezamenljiv način pridobivanja podatkov; je specializirana metoda, s pomočjo katere pridobivamo kvalitativne (včasih tudi kvantitativne) podatke za potrebe policy analize (Grdešić 2006: 64).</p>	<p>V nalogi sem opravila intervjuje z igralci, ki v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi igrajo ključno vlogo: -Tomaž Peršolja, višji kriminalistični inšpektor -Savica Pureber, vrhovna državna tožilka -Nina Stenko (univ. dipl. soc. ped), predstavnica Slovenske Karitas</p> <p>Intervjuji so mi bili v veliko pomoč zlasti pri preučevanju implementacije odkrivanja trgovine z ljudmi od spodaj navzgor, kjer sem analizirala odnose med vpletenimi igralci.</p>
<p>ANKETA: anketa je način pridobivanja podatkov o mnenjih, odnosih in znanju populacije; temeljna funkcija anketnega vprašalnika in anketiranja je, da raziskovalne hipoteze pretvori v vprašanja, s katerimi je potrebno priti do informacij za potrjevanje ali zavračanje, testiranje postavljenih hipotez.</p>	<p>Z namenom podrobnejše predstavitve delovanja javnopolitičnih akterjev v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi, sem za kriminaliste in državne tožilce oblikovala anketni vprašalnik, na katerega so mi odgovorili zgolj državni tožilci, medtem ko generalna policijska uprava z izvedbo ankete, brez argumentiranega razloga, ni soglašala.</p>

Vir: Dunn (1981); Fink Hafner (2007); Grdešić (2006); Hogwood in Gunn (1984); Majchrzak (1984).

2 TEORETSKE PODLAGE

2.1 IMPLEMENTACIJA

»Preučevanje procesa oblikovanja in implementacije javnih politik sodi na raziskovalno polje **policy analize oziroma analize politik**², na področju katere se je skozi njen razvoj oblikovalo več alternativnih (idealnih) modelov za preučevanje procesov oblikovanja in implementacije javnih politik« (Fink Hafner 2007, 11-19).

*Med njimi je za razumevanje znanosti »o« policy procesu in znanosti »v« policy procesu zelo pomemben **procesualni model**, ki temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz javnopolitičnega procesa: 1. oblikovanje dnevnega reda, 2. oblikovanje alternativnih rešitev, 3. uzakonitev javne politike, 4. **implementacija ali izvajanje javne politike**, 5. evalvacija ali vrednotenje javne politike (Fink Hafner 2007, 19).*

Ker je namen dela preučiti izvajanja javne politike na področju odkrivanja trgovine z ljudmi, bom v naslednjem podpoglavju predstavila nekatere pogloblitve značilnosti implementacije, pri čemer se bom osredotočila na dva alternativna pogleda implementacije javnih politik in povzela pogoje, ki naj bi bili izpolnjeni za uspešnost obravnavane faze.

»Proces implementacije javnih politik se najpogosteje opredeljuje v smislu tistih **dejavnosti vladnih in nevladnih igralcev** (posameznikov ali skupin), ki so usmerjene k **doseganju ciljev**, opredeljenih v fazi oblikovanja javne politike« (Van Meter in Van Horn v Lajh 2006, 81).

*Implementacija je torej izvajanje osnovnih javnopolitičnih odločitev, ki so navadno sprejete v obliki nekih pravil, lahko tudi odločitev sodišča. V idealnih razmerah te odločitve identificirajo nastali(e) problem(e), opredelijo temeljne cilje in na različne načine strukturirajo proces implementacije. V fazi implementacije gre torej za **niz (ključnih) dejavnosti**, s katerimi se javna politika izvaja oziroma postavlja v življenje, s katerimi se vložek (input) pretvori v proizvod (output)(Lajh 2006, 81).*

² Podrobneje o analizi politik glej Dunn (1994); Grdešić (2006); Fink Hafner (2002).

*Sprejete oziroma uzakonjene javne politike se ne izvajajo per se, temveč njihovo izvajanje zahteva pozitivno **akcijo pristojnih javnopolitičnih igralcev**. Ker je proces implementacije javnih politik kompleksna družbena dejavnost, v kateri imajo pomembno vlogo vprašanja **relacij med vpletenimi javnopolitičnimi igralci**, torej vprašanja moči, interesov, vrednot, sredstev itd., v fazi implementacije lahko prihaja do številnih težav in nepredvidenih situacij, zato je ta faza gotovo ena izmed kritičnih točk javnopolitičnega procesa, hkrati pa je zaradi svoje kompleksnosti pogosto velik izziv za raziskovanje, ki je zaznamovano s številnimi omejitvami³ (glej Lajh 2006, 82).*

2.2 PRISTOPA PREUČEVANJA IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK

»V zadnjem desetletju je moč literaturo implementacije javnih politik razdeliti skladno z dvema temeljnima pristopoma preučevanja: **od zgoraj navzdol** (t.i. pogled *top-down* na implementacijo javnih politik) in **od spodaj navzgor** (t.i. pogled *bottom-up* na implementacijo javnih politik)« (Lajh 2006, 82).

»Pristop preučevanja izvajanja javnih politik **od zgoraj navzdol** nadaljuje klasično upravno-administrativno tradicijo, v kateri se implementacija obravnava kot administrativni proces izvajanja političnih odločitev od zgoraj navzdol, pri čemer se javnopolitični odločevalci vedejo, kakor da je javna politika njihova lastnina« (Ham in Hill v Lajh 2006, 83). »Klasični implementacijski model torej izhaja iz t.i. racionalnih predpostavk, da sta oblikovanje in implementacija dve ločeni in razdvojeni dejavnosti, pri čemer so tiste dejavnosti, ki se nanašajo na implementacijo oziroma izvajanje, zgolj tehnične, objektivne, apolitične« (Grdešić 1995, 105). Sabatier (Sabatier v Lajh 2006, 83) meni, da je bistvo pristopa implementacije javnih politik od zgoraj navzdol, da se začne s sprejetjem javnopolitične odločitve in nato poskuša odgovoriti na naslednja vprašanja: Kako zelo se aktivnosti izvajalcev in ciljnih skupin konsistentne s sprejetimi javnopolitičnimi odločitvami (predvsem cilji in postopki izvajanja)? Kako zelo so doseženi cilji oziroma kako zelo dejanski učinki sovpadajo z zastavljenimi cilji? Kateri so pglavitni dejavniki, ki vplivajo na javnopolitične

³ Van Meter in Van Horn (Van Meter in Van Horn v Lajh 2006, 82) izpostavita naslednje omejitve: a) težave pri identificiranju vseh relevantnih javnopolitičnih igralcev; b) številne spremenljivke, ki so pomembne za izdelavo implementacijskih študij, je zelo težko (če ne že nemogoče) meriti; c) odločitve, sprejete v fazi izvajanja, je pogosto težko izolirati od odločitev, sprejetih v fazi oblikovanja javne politike; d) temeljita analiza procesa implementacije zahteva longitudinalno opazovanje aktivnosti izvajanja, to pa od raziskovalca zahteva veliko časa in drugih virov.

rezultate in učinke? Koliko je bila v določeni časovni perspektivi javna politika preoblikovana na podlagi preteklih izkušenj?

***Kritika** pristopa implementacije javnih politik od zgoraj navzdol temelji na predpostavki, da zagovorniki tega pristopa vladne igralce preveč postavljajo v središče javnopolitičnega procesa in s tem zapostavljajo vlogo in pomen drugih javnopolitičnih igralcev. Pri tem naj bi še posebej podcenjevali strateško delovanje najnižjih izvajalskih uradnikov (street-level bureaucrats) in ciljnih skupin. Poleg tega naj bi tudi svoje argumente preveč gradili na pogosto neutemeljenem doslednem razločevanju faz oblikovanja in izvajanja javnih politik ter zavračali večjo povezanost obeh faz (Sabatier v Lajh 2006, 84).*

»Na podlagi teh kritik se je oblikoval alternativen pogled za razumevanje in pojasnjevanje faze implementacije - pristop implementacije javnih politik od spodaj navzgor« (Lajh 2006, 84).

*Pristop od **spodaj navzgor** implementacijo obravnava kot svojevrsten politični proces interakcije - sklepanja sporazumov, kompromisov, povratnih vplivov itd. ter opušča tradicionalen hierarhični vrstni red izvajanja dejavnosti. S te perspektive se implementacija pogosto obravnava v okviru javnopolitičnih omrežij (s tem se zavrača hierarhičnost), zato je pozornost usmerjena zlasti v razmerja moči in vpliva, potencialne konflikte ter usklajevanje interesov in vrednot med raznovrstnimi javnopolitičnimi igralci (Hill in Hupe v Lajh 2006; Lajh 2006).*

*Znanstveno-raziskovalno uporaben prispevek k razvoju koncepta javnopolitičnih omrežij predstavlja delo **Fransa van Waardena** »Dimensions and types of policy networks« objavljeno leta 1992 v tematski številki *European Journal of Political research*. Van Waarden na sistematičen, nevtralen in metodološki relevanten način določa glavne dimenzije oziroma lastnosti koncepta javnopolitičnega omrežja⁴: akterji, funkcije, struktura, institucionalizacija, pravila vodenja, odnosi moči in strategije akterjev (Kustec Lipicer 2007, 91-92).*

⁴ Za podrobnejšo opredelitev dimenzij glej Van Waarden 1992.

V delu bom z namenom pojasnitve odnosov med javnopolitičnimi igralci naredila pregled dimenzij javnopolitičnega omrežja v fazi izvajanja politike odkrivanja trgovine z ljudmi.

Oba omenjena pristopa k preučevanju procesa izvajanja javnih politik imata torej nekatere specifične lastnosti (glej Tabelo 2.6), v diplomskem delu pa bom z namenom celovite pojasnitve (ne)uspešnosti implementacije odkrivanja trgovine z ljudmi uporabila oba pristopa.

Tabela 2.2: Primerjava pristopov preučevanja implementacije javnih politik od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor.

	OD ZGORAJ NAVZDOL	OD SPODAJ NAVZGOR
Začetna točka preučevanja	(Centralne) vladne odločitve.	Vzpostavljena (lokalna) struktura za implementacijo (omrežje).
Prepoznavanja ključnih javnopolitičnih igralcev v procesu	Od zgoraj navzdol in od vladnega k zasebnemu sektorju.	Od spodaj navzgor (hkrati vladni in zasebni sektor).
Merila za vrednotenje	Jasno določena: ocena doseganja zastavljenih ciljev.	Niso jasno določena: karkoli, na kar se analitik osredotoči in je kakorkoli povezano z javnopolitično tematiko oziroma problemom.
Namen preučevanja	Kako neki javnopolitični igralec vodi sistem za doseg načrtovanih javnopolitičnih rezultatov.	Strateške interakcije med številnimi in raznovrstnimi javnopolitičnimi igralci v javnopolitičnem omrežju.

Vir: Sabatier v Lajh (2006, 84).

2.3 POGOJI (NE)USPEŠNOSTI IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK

Kot sem že ugotavljala, je proces implementacije javnih politik kompleksna družbena dejavnost, v kateri »igrajo pomembno vlogo vprašanja razmerja med vpletenimi igralci, torej vprašanja moči, interesov, vrednot, sredstev itd. Posledično lahko v fazi implementacije pogosto nastajajo številne težave in nepredvidene okoliščine, ki se pokažejo v napakah v implementaciji, zato lahko trdimo, da je zelo težko (oziroma celo nemogoče) doseči popolno izvajanje javne politike« (Lajh 2006, 90).

Številni avtorji, ki se ukvarjajo s preučevanjem procesa implementacije, so poskušali predstaviti raznovrstne dejavnike, od katerih je odvisen rezultat izvajanja javnih politik, poglobljeno pa sta se ugotavljanja raznovrstnih dejavnikov lotila Van Meter in Van Horn ki sta pri izdelavi modela za razumevanje procesa implementacije določila

šest spremenljivk, ki vplivajo na (ne)uspešnost implementacije javnih politik: 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; 5. upoštevanje značilnosti oziroma posebnosti določenega ekonomskega, socialnega in političnega okolja; 6. odziv samih izvajalcev na implementacijo javne politike (Van Meter in Van Horn v Lajh 2006, 92-93).

*Verjetno pa sta doslej najbolj sintetično predstavila predpogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da bi bila implementacija kar najbolj optimalna oziroma popolna, **Hogwood in Gunn** (Hogwood in Gunn v Lajh 2006, 93-96)⁵:*

- 1. odsotnost negativnih zunanjih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na javnopolitične igralce, pristojne za implementacijo;*
- 2. zagotoviti je treba dovolj časa in zadostne vire za implementacijo javne politike;*
- 3. zagotovljena mora biti pravšnja in zadostna kombinacija virov;*
- 4. javna politika, ki se izvaja, mora temeljiti na veljavni teoriji vzroka in posledice;*
- 5. odnos med vzrokom in posledico mora biti čim bolj neposreden in navzočih mora biti malo (če sploh) vmesnih oziroma intervenirajočih vezi;*
- 6. število odnosov mora biti minimalno;*
- 7. potrebno je razumevanje in soglasje glede ciljev;*
- 8. naloge morajo biti jasno določene, izvajati se morajo v natančnem zaporedju;*
- 9. zagotovljena mora biti učinkovita komunikacija in koordinacija.*

⁵ Za podrobnejšo opredelitev predpogojev glej Lajh 2006, 93-96.

3 PREDSTAVITEV PODROČJA

3.1 OPREDELITEV TRGOVINE Z LJUDMI

Trgovina z ljudmi je svetovni družbeni problem, katerega razsežnosti presegajo tako nacionalno kot tudi področno umestitev. V evropskem prostoru problem povezujejo predvsem z gospodarskimi in političnimi spremembami v srednjih in vzhodno-evropskih državah, 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 k obravnavi tega pojava (Vlada RS 2008).

»Pojmovanje trgovine z ljudmi je povezano z **različnimi definicijami**, opredeljenimi tako v strokovni literaturi kot tudi v mednarodnih dokumentih« (Vlada RS 2008). V delu predstavljam definicije mednarodnih organizacij, ki so »ključne za oblikovanje enotnih meril o trgovini z ljudmi in za sprejem nacionalnih predpisov o sankcioniranju kaznivih dejanj, ki so povezani s tem kaznivim dejanjem« (Dobovšek in Krajnc 2009, 319).

*Združeni narodi so v letu 2000 v Palermu sprejeli Sporazum o organiziranem mednarodnem kriminalu. V okviru sporazuma so sprejeli še **Protokol o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z ljudmi, še posebej z ženskami in otroki, ki je znan kot Palermski protokol**⁶ in ki v 3. členu trgovino z ljudmi opredeljujejo kot:*

a) pridobivanje, prevoz, premestitev, dajanje zatočišča ali sprejem oseb z namenom izkoriščanja, storjeno z uporabo groženj, sile ali drugih oblik prisile, z ugrabitvijo, goljufijo ali prevaro, z zlorabo pooblastil ali odvisnega položaja ali zaradi dajanja ali prejemanja plačil ali koristi za zagotavljanje privolitev oseb, ki imajo druge osebe pod nadzorom; izkoriščanje obsega najmanj izkoriščanje prostitucije za druge ali druge oblike spolnih zlorab, prisilno delo ali služenje, suženjstvo in podobno, služabništvo ali odstranjevanje organov;

⁶ RS je protokol ratificirala 21. 4. 2004. Kriteriji, ki jih določa omenjeni protokol, se nanašajo na enotno definiranje omenjenega pojava, kaznivost, pomoč in zaščito oškodovancev oziroma žrtev trgovine z ljudmi, njihovo urejanje bivalnega statusa in pomoč pri vrnitvi v matično državo, preventivne ukrepe, izmenjavo podatkov in usposabljanje (Vlada RS 2008).

b) privolitev žrtve trgovine z ljudmi v nameravano izkoriščanje, kot je opisano v odstavku (a), se ne upošteva, če so bili uporabljeni kakršnikoli načini, navedeni v odstavku (a);

c) pridobivanje, prevoz, premestitev, dajanje zatočišča ali sprejem otrok z namenom izkoriščanja se štejejo za trgovino z ljudmi, četudi ne zajemajo nobenega od načinov, naštetih v odstavku (a) tega člena;

d) otrok je vsaka oseba, stara manj kot 18 let (Združeni narodi 2000; Dobovšek in Kranjc 2009, 320).

»Svet Evrope je dne 16. 5. 2005 v Varšavi sprejel **Konvencijo Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi**⁷, ki trgovino z ljudmi opredeljuje enako kot Palermški protokol« (Dobovšek in Kranjc 2009, 320), **Europol** pa je trgovanje z ljudmi opredelil kot »podrejanje osebe realnemu in nezakonitemu gospodovanju drugih oseb z uporabo sile ali groženj in zlorabo oblasti ali spletkarjenja za namene izkoriščanja prostitucije, oblik spolnega izkoriščanja in napada na mladoletnike ali prodajo zapuščenih otrok« (Europol v Dobovšek in Kranjc 2009, 321).

*Na podlagi podobnih si definicij je **trgovina z ljudmi v Republiki Sloveniji** opredeljena kot vsaka oblika rekrutiranja, prodaje ali prenosa ranljivih posameznikov ali skupin (znotraj države ali izven države) z namenom izkoriščanja (izkoriščanje v obliki prostitucije, prisilnega dela, suženjstva ali podobne prakse in tudi prenosa organov za dobiček). Temelji na plačilu ali drugem nadomestilu ter na uporabi fizičnega ali drugega nasilja, prevari, goljufiji, tako da se doseže soglasje ali nadzor nad žrtvijo (Čurin 2006, 11).*

3.2 ZAKONODAJNA UREDITEV

»Potreba po posebni zakonodaji ali vsaj natančnejši opredelitvi trgovine z ljudmi v obstoječih zakonskih določbah se je izraziteje pojavila na prelomu v 20. stoletje, ko je bila problematika definirana tudi v prej omenjenem **protokolu Združenih narodov o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z ljudmi, še posebej z ženskami in otroki**« (Čurin 2006, 27). Slovenija je kaznivo dejanje trgovine z ljudmi opredelila 5. 5. 2004 v **387. a členu**

⁷ RS jo je sprejela leta 2006, trenutno pa je v fazi ratifikacije (Dobovšek in Kranjc 2009, 330).

Kazenskega zakonika⁸ (Ur. l. RS 95/2004). Delno so bili elementi dejanj trgovine z ljudmi vsebovani že prej v naslednjih določbah Kazenskega zakonika: 185. člen: kaznivo dejanje zvodništva; 186. člen: kaznivo dejanje posredovanja pri prostituciji; drugi in tretji odstavek 311. člena: kaznivo dejanje prepovedanega prehoda/spravljanja čez državno mejo; in 387. člen kaznivo dejanje spravljanja v suženjsko razmerje (Čurin 2006, 27). **Od leta 2005 velja dogovor o evidentiranju kazenskih zadev, ki se navezujejo na trgovino z ljudmi le v ožjem smislu (387. in 387. a člen ter 185. člen).** V najnovejšem Kazenskem zakoniku iz leta 2008 je trgovina z ljudmi opredeljena v **113. členu** (Ur. l. RS 55/2008).

3.2.1 OSTALI ZAKONI IN DOKUMENTI

Ostale zakone in dokumente, ki so povezani s tematiko trgovine z ljudmi, predstavljam v Tabeli 3.3.

Tabela 3.3: Zakoni in dokumenti povezani s področjem trgovine z ljudmi.

<i>ZAKON</i>	<i>VSEBINA</i>
Zakon o kazenskem postopku (65. člen) (Ur. l. RS 32/2007)	Mladoletni oškodovanec kaznivega dejanja trgovine z ljudmi mora imeti ves čas od uvedbe kazenskega postopka dalje pooblaščenca, ki skrbi za njegove pravice.
Zakon o tujcih (38. a člen) (Ur. l. RS 71/2008)	Zakon opredeljuje, da se dovoljenje za začasno prebivanje v RS lahko izda tudi tujcu, ki je žrtev trgovine z ljudmi, kot tudi izdajo dovoljenja za začasno prebivanje za tujce, ki so žrtve trgovine z ljudmi in ki v kazenskem postopku trgovine z ljudmi sodelujejo kot prič.
Zakon o zaščiti prič (Ur. l. RS 81/2006)	Uporaba zakona se nanaša tudi na zaščito prič žrtev trgovine z ljudmi (Dobovšek in Kranjc 2009, 330).
Zakon o državnem tožilstvu (10. člen) (Ur. l. RS 14/2003 in Ur. l. RS 94/2007)	V zakonu o državnem tožilstvu iz leta 2003 je bili izrecno zapisano, da je skupina državnih tožilcev za posebne zadeve pri Vrhovnem državnem tožilstvu RS, ki preganja organiziran kriminal, izrecno pristojna tudi za pregon trgovine z ljudmi; po spremembah in dopolnitvah zakona leta 2006 in 2007 pa trgovina z

⁸ (1) Kdor zaradi prostitucije ali drugih oblik spolnih zlorab, prisilnega dela, suženjstva, služabništva ali trgovine z organi, človeškimi tkivi ali krvjo drugo osebo kupi, prevzame, nastani, prepelje, proda, izroči, oziroma z njo kako drugače razpolaga ali pri teh ravnanjih posreduje, se kaznuje z zaporom od enega do desetih let (2) Če je dejanje iz prejšnjega odstavka storjeno proti mladoletniku ali pa s silo, grožnjo, preslepitvijo, ugrabitvijo ali zlorabo podrejenega ali odvisnega položaja, ali z namenom prisiljevanja k nosečnosti ali umetni oploditvi, se storilec kaznuje z zaporom najmanj treh let (3) S kaznijo iz prejšnjega odstavka se kaznuje, kdor stori dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena kot član hudodelske združbe za izvrševanje takih dejanj ali če je bila s tem dejanjem pridobljena velika premoženjska korist.

	ljudmi ni več posebej omenjena (omenjen je zgolj pregon organiziranega kriminala). ⁹
Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2005- 2013 (MDS, 2006)	Resolucija med strateškimi cilji navaja tudi sistemsko ureditev preprečevanja trgovine z ljudmi in spolnega izkoriščanja zaradi prostitucije in pornografije (MDS, 2006).

Vir: Dobovšek in Krajnc (2009); MDS (2006); Zakon o kazenskem postopku, Zakon o tujcih, Zakon o zaščiti prič, Zakon o državnem tožilstvu, Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti moških in žensk.

Spremembe in dopolnitve izpostavljene zakonodaje, ki se nanašajo na uveljavljanje standardov in priporočil za učinkovitejši boj proti trgovini z ljudmi so v veliki meri rezultat aktivnosti Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi (Čurin 2006, 25).

3.3 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI

Zaradi kompleksnosti problema trgovine z ljudmi pri njegovem reševanju delujejo številni javnopolitični igralci, ki jih lahko identificiram tudi na podlagi članstva v Medresorski delovni skupini za boj proti trgovini z ljudmi, ki bo podrobneje predstavljena v nadaljevanju naloge. V izbrani fazi diplomskega dela, torej v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi, pa ključno vlogo igrajo trije javnopolitični igralci: **policija, državno tožilstvo in nevladne organizacije za zaščito žrtev trgovine z ljudmi** (Peršolja 2006, 50; Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete 2006).

Tabela 3.4 : Javnopolitični igralci v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi.

	IGRALEC	VLOGA
Državni	Policija	- Organ odkrivanja → osrednji igralec - Obveščati državne tožilce o vseh aktivnostih, podatkih in (prikritih preiskovalnih) ukrepih povezanih z odkrivanjem trgovine z ljudmi
	Državno tožilstvo	- 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
Civilnodružbeni	Nevladne organizacije za zaščito žrtev	- Oskrba žrtev trgovine z ljudmi - Vzpodbujanje in organizacija sodelovanja žrtev s policijo in državnim tožilstvom ter pomoč pri zaščiti prič

⁹ Potrebno pa je opozoriti, da so leta 2007 bili na vseh okrožnih državnih tožilstvih določeni državni tožilci, zadolženi za obravnavanje kaznivih dejanj s področja trgovine z ljudmi, njihovo delo pa koordinira, spremlja in usmerja vrhovna državna tožilka (MDS 2008).

	trgovine z ljudmi (Društvo Ključ, Slovenska Karitas)	s tega področja - Preventivni programi
--	---	---

Vir: Kodele Kos v Dobovšek in Kranjc (2009); Uredba o sodelovanju državnega tožilstva in policije pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj; Zakon o kazenskem postopku.

Večina ostalih javnopolitičnih igralcev je v fazi odkrivanja pomembna zlasti iz vidika posredovanja določenih podatkov, ki lahko kažejo na pojav trgovine z ljudmi (vstopne vize¹⁰, izdana delovna dovoljenja za rizične kategorije oseb, inšpekcijski nadzori in izrečeni prekrški) (Čurin 2006, 22-23). Na tem mestu bi izpostavila »dogovor med Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve in Zavodom RS za zaposlovanje, v skladu s katerim se za izdajo delovnih dovoljenj za tretje državljane za poklic plesalke preverjajo še dodatni pogoji, zavod pa o izdanih delovnih dovoljenjih redno obvešča kriminalistično službo Policije« (MDS 2005a, 6).

4 PRISTOP OD ZGORAJ NAVZDOL

V skladu s postavljeno teorijo bom v okviru pristopa od zgoraj navzdol naredila podroben pregled ciljev na področju odkrivanja trgovine z ljudmi, spremljala izbrane kazalnike in analizirala dejavnike, ki vplivajo na izvajanje politike odkrivanja trgovine z ljudmi.

4.1 CILJI JAVNE POLITIKE

V Sloveniji ni oblikovanega posebnega dokumenta, ki bi urejal zgolj področje trgovine z ljudmi, lahko pa cilje politike razberemo na podlagi številnih drugih (vladnih) dokumentov, ki urejajo področje odkrivanja in preiskovanja kriminalitete. Pregled ciljev in kazalnikov, ki jih bom v nalogi analizirala na konkretnem primeru trgovine z ljudmi, sem naredila na podlagi treh strateških dokumentov: Resolucije o preprečevanju in zatiranju kriminalitete, Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007-2011 in Srednjeročnega načrta razvoja in dela policije za obdobje od leta 2003-2007. Cilji, kazalniki in dejavniki, ki se nanašajo na sodelovanje med relevantnimi javnopolitičnimi igralci, bodo podrobneje analizirani v okviru pristopa preučevanja implementacije javnih politik od spodaj navzgor.

¹⁰ V povezavi s tem kriterijem bi omenila obstoj projekta PATS - Uvajanje mehanizmov za prepoznavanje, pomoč in zaščito žrtev trgovine z ljudmi v azilnih postopkih. Projekt je z vidika odkrivanja trgovine z ljudmi pomemben v točki, da je namenjen neposredno »potencialnim« žrtvam trgovine z ljudmi, in sicer tako da jim v njihovem jeziku oziroma jeziku, ki ga razumejo, ponuja intenzivno individualno ozaveščanje o nevarnostih trgovine z ljudmi in seznanjanje z možnostmi iskanja zaščite ter pomoči (MDS 2007, 11).

Tabela 4.5: Cilji in kazalniki politike odkrivanja trgovine z ljudmi.

CILJI POLITIKE	KAZALNIKI
Izdelava nove strategije za boj proti organiziranemu kriminalu.	- sprejetje in izvajanje strategije
Oblikovanje multidisciplinarnega systemskega pristopa.	- ustanovljena delovna skupina, - število uspešno rešenih zadev
Okrepitev sodelovanja med državnimi organi in institucijami pri učinkovitem preprečevanju in odkrivanju kaznivih dejanj.	- sklenitev in izvajanje sporazuma o sodelovanju (institucionalizacija sodelovanja), - pravočasno obveščanje, - neposredna izmenjava podatkov
Okrepitev sodelovanja z mednarodno organizacijo za migracije (IOM) ter drugimi organizacijami pri zagotavljanju pomoči žrtvam trgovine z ljudmi.	- število primerov sodelovanja policistov pri pomoči žrtvam, - spodbujanje delovanja nevladnega sektorja
Zagotavljanje strokovnosti izvajanja kriminalističnih opravil.	- priprava katalogov znanj, - priprava programov izobraževanj, usposabljanj in specializacije, - izvedba usposabljanj, - interdisciplinarni pristop, - mednarodni izobraževalni projekti
Posodabljanje taktik in metod dela: prilagoditev izvajanja prikritih preiskovalnih ukrepov novim telekomunikacijskim in drugim tehnologijam.	- učinkovitost izvajanja ukrepov, - izvedba usposabljanj
Uveljavitev policijske etike v odnosu do oškodovancev in prijaviteljev.	- izvedba usposabljanj, - rezultati javnomnenjskih anket
Seznanjanje oškodovancev in prijaviteljev z njihovimi pravicami ter rezultati predkazenskega postopka.	- rezultati merjenj zadovoljstva s policijskim delom
Intenziviranje usposabljanja tožilcev s področja kriminalistične dejavnosti.	- izvedba usposabljanj
Centralizacija kriminalistično-obveščevalnega procesa.	- vzpostavitev kriminalistično-obveščevalnega informacijskega sistema
Vzpostavitev sistema vključevanja kriminalistične analitike v preiskovanje težjih nerešenih primerov.	- število uspešno preiskanih primerov na podlagi analiz
Dajanje pobud za spremembo kazenske zakonodaje.	- število danih in sprejetih pobud
Prilagoditev Europolovim standardom za identifikacijo hudodelskih združb.	- število odkritih hudodelskih združb
Sodelovanje v Europolu in drugih delovnih telesih in programih Evropske unije na področju trgovine z ljudmi.	- usposobljenost odgovornih oseb za izvajanje smernic in zakonodaje EU, - obseg sodelovanja,

- vključitev v Europolov informacijski sistem,
- usposobitev za izvajanje kontrole telekomunikacij in interneta

Vir: Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete; Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007-2011; Srednjeročni načrta razvoja in dela policije za obdobje od leta 2003-2007.

4.2 ANALIZA KAZALNIKOV

4.2.1 MEDRESORSKA DELOVNA SKUPINA

»Zaradi naraščanja problematike trgovine z ljudmi in mednarodnih dogovorov je tudi v Sloveniji bilo potrebno zagotoviti celovit, predvsem pa usklajen pristop k reševanju tega problema z vključitvijo vseh za to pristojnih organizacij« (Vlada RS 2008). 18.12.2003 je bila s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 240-05/2003-1 imenovana **Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi (v nadaljevanju MDS)**, ki jo sestavljajo:

- *predstavniki resornih ministrstev in vladnih služb*: Ministrstva za notranje zadeve-Policije, Ministrstva za zunanje zadeve, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstva za šolstvo in šport, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za obrambo, Urada za enake možnosti, Urada vlade za komuniciranje;
- predstavnica *Vrhovnega državnega tožilstva RS, predstavnik državnega zbora RS*;
- *predstavniki nevladnih organizacij*: društva Ključ - center za pomoč žrtvam trgovine z ljudmi, Slovenske Karitas, Slovenske filantropije, Društva novinarjev in predstavnik mednarodne medvladne organizacije (Vlada RS 2008).

Sprva (od leta 2001) je medresorska delovna skupina delovala v okviru Ministrstva za zunanje zadeve - Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo (PSJVE) z razvojem ukrepov v boju zoper trgovino z ljudmi, tako na domačem kot mednarodnem področju pa so se pokazale potrebe po konkretniji opredelitvi nalog in odgovornosti za njena izvajanja (MDS 2005a, 1). Skupina, ki jo vodi nacionalni koordinator¹¹, se sestaja nekajkrat letno, glavni namen sestajanja pa so koordinativno usmerjanje aktivnosti posameznih institucij, katerih predstavniki so člani MDS, priprava periodičnih in letnih poročil o pojavu trgovine z ljudmi v Sloveniji, priprava predlogov za krepitev učinkovitosti politike in ukrepov za boj proti trgovini z ljudmi ter priprava strategij in akcijskih načrtov. Čeprav še ni sprejete strategije za boj proti trgovini z

¹¹ Nacionalni koordinator, ki je predstavnik Ministrstva za notranje zadeve, je bil imenovan leta 2002.

ljudmi, niti že načrtovane strategije za boj proti organiziranemu kriminalu, je MDS v obdobju od leta 2004 do danes sprejela tri akcijske načrte¹², ki temeljijo na preventivnem in zaščitnem delovanju vseh organov in organizacij, ki imajo svoje predstavnike v MDS. Načrti predvidevajo tudi izobraževanje in mednarodno sodelovanje strokovnih delavcev, uradnikov ter prostovoljcev, ki delajo na področju trgovine z ljudmi. Sestanki MDS so priložnost za neposredno izmenjavo informacij o aktualnih dogajanjih na področju boja proti trgovini z ljudmi, kar omogoča vpogled v delovanje ostalih organov – **multidisciplinarnost**. V obdobju od leta 2004 do vključno leta 2007 se je skupina sestala **enaindvajsetkrat** (MDS 2005a, 2006, 2007, 2008; Vlada RS 2008).

4.2.2 NAČIN DELOVANJA POLICIJE

»**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 državnemu tožilstvu« (Peršolja 2006, 50).

»Preiskovanje trgovine z ljudmi je zelo zahtevno, saj gre pri tem kaznivem dejanju ponavadi za dobro organizirano kriminalno združbo oziroma zaprt krog ljudi, v katerega je zelo težko prodreti« (Dobovšek in Krajnc 2009, 314-331) »Zakon o kazenskem postopku omogoča izvedbo vseh policijskih aktivnosti, ki omogočajo ustrezno postopanje v boju proti trgovini z ljudmi in organiziranemu kriminalu, ki izkorišča to obliko kriminalitete za pridobivanje premoženjske ali druge koristi« (Peršolja 2006, 51). Kriminalistična policija pri preiskovanju kaznivega dejanja trgovine z ljudmi uporablja kombinacijo **klasičnih policijskih ukrepov**, kot so na primer zbiranje obvestil, zaseda, opravljanje razgovorov, zbiranje podatkov preko medijev, ki oglašujejo spolne storitve, in **prikritih preiskovalnih metod in ukrepov**: tajno opazovanje, tajno delovanje in nadzor elektronskih komunikacij s prisluškovanjem in snemanjem, kontrola in zavarovanje dokazov o vseh oblikah komuniciranja, ki se prenašajo v elektronskem komunikacijskem omrežju, ter **ukrepov operativne analitike**, s katero celovito analizirajo kriminalno združbo (Dobovšek in Krajnc 2009, 331-359; Peršolja 2009).

V zvezi s **preiskovanjem** izbranega kaznivega dejanja se opravljata dve vrsti preiskav:

¹² Akcijski načrti za naslednja obdobja: 2004-2006, 2007 in 2008-2009.

- **reaktivna preiskava:** povod za reaktivno preiskavo sproži **žrtev** trgovine z ljudmi. Po prijavi je potreba hitra reakcija policije, da se zavarujejo vsi dokazi, primejo storilci kaznivega dejanja, opravi hišna preiskava nočnega lokala ali stanovanja kjer je žrtev prebivala in delala, ter se rešijo še morebitne druge žrtve trgovine z ljudmi (Dobovšek in Krajnc 2009, 350-351; Peršolja 2009). Po besedah višjega kriminalističnega inšpektorja se največ preiskav začne ravno na podlagi prijave žrtve, nato pa policija začne z bolj sistematičnim zbiranjem dokazov (Peršolja 2009).

- **proaktivna preiskava:** proaktivna preiskava se začne s **prvimi ukrepi policije**, kadar obstaja sum, da se nekdo ukvarja s trgovino z ljudmi. Z namenom odkritja kaznivega dejanja je potrebno, da policija podatke o trgovini z ljudmi poleg podatkov s strani žrtev pridobi tudi iz **drugih virov in s spremljanjem ter nadzorovanjem področij**, ki so potencialno povezana z organiziranimi kriminalnimi združbami, ki se ukvarjajo z izvrševanjem tega kaznivega dejanja (Dobovšek in Krajnc 2009, 350-358). Tak dolgotrajnejši pristop si policija lahko privoščiti, ko ni potrebno reševanje ostalih žrtev oziroma ko vidijo, da zdravje in življenje žrtev ni ogroženo. Takrat še dodatno zbirajo obvestila in obremenilne dokaze za osumljence ter na tak način bolj kvalitetno pristopijo k samemu postopku. Takojšnja podaja kazenske ovadbe gre pogostokrat na račun pomembnega dokaza, ki bi pripomogel k obsodilni sodbi, in velikokrat se postopek ravno zaradi pomanjkanja dokazov ustavi. Pri delu mora biti policija v prvi vrsti pozorna na interes žrtve, in pa tudi na interes same preiskave (Peršolja 2009).

4.2.3 IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA

Pri odkrivanju trgovine z ljudmi je zelo pomembno, da kriminalisti poleg kriminalističnega znanja poznajo tudi specifične področja trgovine z ljudmi, zlasti poznavanje pristopa do (potencialnih) žrtev, saj lahko ima ravno policistov (napačen) odnos do žrtve pomembno vlogo za nadaljnjo preiskavo oziroma odločitev žrtve o (ne)vložitvi prijave (Dobovšek in Krajnc 2009, 351-352). V začetku leta 2000 je policija sodelovala z Evropsko komisijo, ki je sofinancirala **strokovni priročnik** za področje trgovine z ljudmi za celotno regijo Jugovzhodne Evrope. V priročniku najdemo smernice oziroma sistem, kako se izvajajo usposabljanja, ob tem pa so policisti dobili tudi določene didaktične pripomočke: filme za pojasnitev določenih pojavov, študijsko gradivo, na podlagi katerega se opravljajo vaje, pisne, pa tudi praktične. Z usposabljanji je policija začela leta 2002 in od takrat naprej se izvajajo vsako leto. Pri tovrstnih usposabljanjih sodelujejo tudi nevladne organizacije, ki policiste

seznanijo s specifičnim znanjem o postopkih ravnanja z žrtvami trgovine z ljudmi. Svoje izkušnje prenašajo na kriminaliste in kot že rečeno je to zelo pomembno znanje za sam pristop pri obravnavi tovrstnih kaznivih dejanj (Peršolja 2009).

V Tabeli 4.6 sem naredila pregled izobraževanj in usposabljanj, katerih organizatorji in/ali udeleženci so tudi predstavniki policije.

Tabela 4.6: Izobraževanja in usposabljanja.

LETO	ORGANIZATOR	NAČIN IZVEDBE	UDELEŽENCI
2004	Uprava kriminalistične policije, Generalna policijska uprava (v nadaljevanju UKP, GPU)	Skupno usposabljanje v obliki predavanj in simulacij.	- uslužbenci kriminalistične policije, - <i>člani društva Ključ</i>
	UKP, GPU	Usposabljanja na temo odkrivanja in preprečevanja nedovoljenih migracij, v katero sodi tudi trgovina z ljudmi.	- pomočniki komandirjev
	SECI Center	Usposabljanje na temo »taktika in metodika opravljanja razgovorov« (Bukarešta).	- predstavniki policije, - <i>predstavniki državnega tožilstva</i>
	- UNDP Program Združenih narodov za razvoj - ICMPD-Mednarodni center za razvoj migracijske politike	Dopolnjevanje in usklajevanje vsebine učbenikov namenjenih kriminalistom in policistom za področje boja proti trgovini z ljudmi.	- policija
	- GPU, - UNHCR, - <i>društvo Ključ</i>	Predstavitev problematike trgovine z ljudmi, predstavitev vloge pri projektu PATS in seminar na temo »Mednarodna zaščita tujcev pri mejni kontroli«.	- mejni policisti RS in RH
2005	Izda jo Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope v Ljubljani pri NUK v Ljubljani, sofinancirata pa jo Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za delo.	Izdaja publikacije Človek ni naprodaj - izbrani mednarodni dokumenti za ukrepanje proti spolnemu izkoriščanju in zlorabi otrok.	- 250 izvodov publikacije je razdeljenih Policijskim upravam po Sloveniji z namenom izobraževanja in ozaveščanja strokovnih delavcev policije, - publikacija je razdeljena tudi osnovnim in srednjim šolam, centrom za socialno delo, nevladnim organizacijam in medijem.
	<i>Društvo Ključ</i>	Usposabljanje multiplikatorjev.	- »multiplikatorji« → pridobljena znanja prenašajo na zaposlene po posameznih policijskih upravah
	IOM	Usposabljanje s področja preprečevanja trgovine z ljudmi.	Policisti, ki odhajajo na mednarodne mirovne misije
	IOM	Delavnice: izmenjava informacij in dosedanjih izkušenj, izboljšanje izvajanja mednarodnih in evropskih standardov pri identifikaciji in zaščiti žrtev	- predstavniki policije, - <i>predstavnica okrožnega državnega tožilstva</i>

		trgovine z ljudmi.	
2006	Kriminalistična policija v sodelovanju z uniformirano policijo	Ocenjevalno usposabljanje multiplikatorjev za usposabljanje policistov na področju boja zoper trgovino z ljudmi.	Multiplikatorji, ki v nadaljevanju izvedejo več usposabljanj policistov na lokalnih policijskih upravah.
	Kriminalistična policija	Specialistično usposabljanje za kriminaliste na temo Tihotapstvo ljudi in trgovina z ljudmi: načini in postopki odkrivanja protipravne premoženjske koristi ter preiskovanja kaznivih dejanj pranja denarja.	Kriminalisti
	<i>Društvo Ključ</i>	Izobraževanja na temo trgovine z ljudmi.	- uslužbenci Operativno komunikacijskega centra Generalne policijske postaje - uslužbenci Uprave kriminalistične policije - uslužbenci GPU ob odhodu policijske enote na Kosovo
2007	- uprava kriminalistične policije, - društvo Ključ	Seminar: predavanja, informativni materiali, simulacije igre vlog.	- linijski kriminalisti policijskih uprav - predstavniki nevladnih organizacij Slovenske Karitas in društva Ključ
	Policija	Usposabljanje.	165 policistov
	<i>Društvo Ključ</i>	Izobraževanje.	Pripadniki policije, ki so odšli v mednarodno misijo UNMIK na Kosovo

Vir: MDS (2005a, 2006, 2007, 2008).

V obravnavanem obdobju se je policija v povprečju udeležila štirih izobraževanj/usposabljanj letno, v okviru katerih je znanje s področja trgovine z ljudmi pridobilo več kot 800 policistov (Peršolja 2009). »Leta 2006 je bila po koncu usposabljanja na Policijski upravi Ljubljana, izvedena krajša anketa¹³ med policisti, z namenom evalvacije izvedenega usposabljanja. Po zbranih podatkih je bilo ugotovljeno, da so bili policisti navdušeni, ker je bilo v usposabljanju zajetih veliko primerov iz prakse, ki so jih udeleženci najprej sami, nato pa še s pomočjo multiplikatorjev, analizirali. Prav tako je bil policistom všeč film (Lilja 4 ever), ki je dejansko prikazoval celoten proces trgovine z ljudmi« (Dobovšek in Krajnc 2006, 87).

Ker je izredno pomembna tudi izobraženost in usposobljenost ostalih vpletenih igralcev, sem v Tabeli 4.7 in Tabeli 4.8 v prilogi B naredila pregled **izobraževanj in usposabljanj državnih tožilcev in predstavnikov nevladnih organizacij**. S pomočjo ankete med državnimi tožilci sem lahko preverila njihova stališča glede izobraževanj in usposabljanj.

¹³ Ob izvedbi lastne ankete bi lahko prišla še do obsežnejših in podrobnejših rezultatov o zadovoljstvu policistov z izobraževanji in usposabljanji.

Državni tožilci vsebino posameznih, pa tudi skupnih izobraževanj in usposabljanj ocenjujejo kot dobro, a jih je po mnenju štirih državnih tožilcev od sedmih premalo. En državni tožilec ocenjuje, da mu izobraževanja pri dejanskem delu koristijo zelo malo, dva jih vrednotita kot zelo koristne, štirje pa menijo, da jim koristijo v določeni meri. Večina tožilcev na izobraževanjih in usposabljanjih pogoša zlasti predstavitve konkretnih primerov z rešitvami, tudi iz tujine, in več sodne prakse.

4.2.4 MEDNARODNO SODELOVANJE

»Kaznivo dejanje trgovine z ljudmi je kaznivo dejanje, ki praviloma ne pozna meja in je tako globalni problem mednarodne skupnosti« (Pureber 2006, 45). Ker globalni problem zahteva globalne rešitve in posledično mednarodno sodelovanje, v nadaljevanju na kratko predstavljam sodelovanje Slovenije s štirimi ključnimi (mednarodnimi) organizacijami, katerih pristojnosti segajo tudi na področje trgovine z ljudmi.

INTERPOL

Slovenska policija aktivno sodeluje v Interpolovi **delovni skupini za boj proti trgovini z ženskami in otroki za spolno izkoriščanje**, svojega predstavnika pa ima tudi v **pripravljalnem odboru** skupine, ki skrbi za pripravo njenih aktivnosti (MDS). Sodelovanje poteka tudi v analitičnem projektu Interpola *Red routes*¹⁴ s posredovanjem podatkov o novih načinih dela in izvedenih ukrepih (MDS 2005a, 8 in MDS 2006, 20).

EUROPOL

Sodelovanje policije z Europolom se izraža s posredovanjem informacij in podatkov o načinih delovanja in primerih, ki se navezujejo na trgovino z ljudmi iz Vzhodne Evrope na Zahod, v različne delovne datoteke (Maritsa) (MDS 2005a, 8 in MDS 2006, 20).

¹⁴ Mednarodna organizacija kriminalistične policije je leta 2003 ustanovila projekt Red Routes, ki je bil namenjen mednarodnemu zbiranju podatkov o kaznivih dejanjih trgovine z ljudmi (Dobovšek in Krajnc 2006, 66)

SECI Center¹⁵

Slovenska policija je v koordinaciji s SECI Centrom v Bukarešti sodelovala pri izvedbi mednarodne operacije v boju proti trgovini z ljudmi MIRAGE¹⁶. (MDS 2005a, 8 in MDS 2006, 20). Poleg aktivnega sodelovanja pri izvedbi skupnih operacij je sodelovanje z delovno skupino MIRAGE potekalo tudi na področju izdelave analitičnega poročila o stanju na področju tihotapstva in trgovine z ljudmi v državah članicah (MDS 2006, 20).

MEDNARODNA ORGANIZACIJA ZA MIGRACIJE (IOM)¹⁷

Med zastavljenimi cilji je opredeljeno tudi sodelovanje z Mednarodno organizacijo za migracije (v nadaljevanju IOM), zato v nadaljevanju povzemam nekaj ključnih točk sodelovanja:

- Vlada RS in IOM sta leta 2005 podpisala Memorandum o sodelovanju pri programu prostovoljnega vračanja migrantov;
- Izvedba projekta »Osveščanje o integraciji migrantov in beguncev v slovensko družbo« namenjenega vladnim predstavnikom;
- organizacija izobraževanj, sestankov, konferenc (MDS 2005, 2006).

4.2.5 JAVNO MNENJE

Številni avtorji izpostavljajo, da je »za uspešno opravljanje nalog policije v demokratičnih družbah potrebna podpora in sodelovanje najširše javnosti« (Harmon, Masterson in Hunter v Gorenak in Prijatelj 2005). Oba elementa sta pomembna dejavnika pri odkrivanju kaznivih dejanj in čeprav ni bilo narejene raziskave javnega mnenja, ki bi bila izrecno povezana z vlogo policije pri odkrivanju trgovine z ljudmi, lahko naredimo kratek pregled vsakoletnih **raziskav o ocenah in stališčih javnosti o delu policije** na splošno, saj nam bo tudi ta kazalnik lahko vsaj indirektno nakazal, ali je (ne)uspešnost odkrivanja analiziranega kaznivega dejanja - trgovine z ljudmi - možno pripisati tudi (ne)podpori javnosti.

¹⁵ SECI Center je mednarodna organizacija, katere vloga je koordinacija policijskih in carinskih regionalnih akcij (jugovzhodna Evropa) za preprečevanje čezmejnega kriminala in boj proti njemu (Dobovšek in Krajnc 2006, 70).

¹⁶ SECI Center je v letu 2002 pričel izvajati mednarodno akcijo z imenom MIRAGE, katere namen je bil prvotno, da so države v točno določenem časovnem obdobju poskušale pridobiti čim več podatkov o žrtvah trgovine z ljudmi in jih posredovati nacionalnim koordinatorjem, konec leta 2004 pa se je oblikovala še delovna skupina za tihotapstvo in trgovino z ljudmi z imenom MIRAGE (glej Dobovšek in Krajnc 2006, 71).

¹⁷ Pomembno področje delovanja IOM predstavlja tudi elektronsko informiranje na temo migracij (MDS 2007).

Opravljenе raziskave javnega mnenja¹⁸ kažejo, da je policija v Sloveniji deležna razmeroma visoke stopnje zaupanja, relativno dobra pa je tudi povprečna ocena zadovoljstva z njihovim delom. Pri ocenjevanju posameznih področij dela policije so tista področja, ki so povezana s trgovino z ljudmi (odkrivanje storilcev kaznivih dejanj, preiskovanje kriminalnih združb), ocenjena s povprečno oceno 3 v primerjavi z ostalimi področji (Fakulteta za uporabne družbene študije 2007 in 2008; Toš in drugi 2004 in 2006).

Poleg pregledanih raziskav javnega mnenja o delu policije pomemben doprinos k raziskovanju implementacije politike odkrivanja trgovine z ljudmi predstavlja tudi **raziskava¹⁹, narejena med slovenskimi delodajalci**, ki zaposlujejo t.i rizične poklice (gradbeništvo, trgovina, gostinstvo, turizem in nekatere druge storitvene dejavnosti), saj ravno ta skupina predstavlja pomemben vir informacij, potrebnih za odkrivanje in preiskovanje trgovine z ljudmi. Za nalogo sta pomembna predvsem dva sklopa odgovorov na anketo:

- **seznanjenost s problematiko trgovine z ljudmi:** 92 % anketirancev je sicer bilo mnenja, da problematiko trgovine z ljudmi pozna, vendar zgolj slabo ali srednje dobro. Kljub slabemu poznavanju problematike si kar 40 % anketirancev ne želi izvedeti več niti o trgovini z ljudmi niti o programu EQUAL, ki obravnava (re)integracijo žrtev trgovine z ljudmi, kar 30 % pa na to vprašanje o želji po večji seznanjenosti sploh ni želelo odgovoriti.

- **vpletenost v reševanje problematike trgovine z ljudmi:** zgolj en anketiranec je odgovoril, da je vpleten v reševanje te problematike, 43 jih je odgovorilo nikalno, trije so odgovorili, da ne vedo, trije pa niso želeli odgovoriti. Med anketiranci, ki so odgovorili nikalno, so pogosto omenjeni razlogi za nesodelovanja naslednji: preslabo poznavanje tematike in možnosti sodelovanja, neizražene želje s strani organizacij, ki si želijo sodelovanje ali pomoč, nezadostna sredstva oziroma majhnost podjetja in pomanjkanje priložnosti za takšno dejanje (MDS 2006).

¹⁸ Za leto 2004 in 2006 je raziskavo javnega mnenja in množičnih komunikacij (FDV) o delovanju policije opravil Center za raziskovanje javnega mnenja, raziskavo za leto 2007 in 2008 pa je naredila Fakulteta za uporabne družbene študije.

¹⁹ Raziskavo je v okviru pobude EQUAL, Razvojnega partnerstva za (Re)integracijo žrtev trgovine z ljudmi, izdelalo Društvo Ključ, leta 2005. V vzorec je bilo naključno izbranih 3.063 podjetij.

5 PRISTOP OD SPODAJ NAVZGOR

»Namen pristopa od spodaj navzgor je preučiti interakcije med javnopolitičnimi igralci v javnopolitičnem omrežju« (Sabatier v Lajh 2006, 84), zato bom v pričujočem poglavju v skladu s postavljeno hipotezo poskušala razložiti, zakaj v fazi implementacije odkrivanja trgovine z ljudmi ne pride do vzpostavitve takšnega policy omrežja, kot je opredeljeno na normativni ravni. V pomoč pri razlagi medsebojnih razmerij mi bodo tudi Van Wardnove dimenzije, ki sem jih podrobneje razdelala v Tabeli 5.1 in Tabeli 5.2 v prilogi C.

5.1 NORMATIVNO JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE

Številni dokumenti izpostavljajo (Zakon o kazenskem postopku, Uredba o sodelovanju državnega tožilstva in policije pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj, Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete), da imajo v fazi odkrivanja in preiskovanja kriminalitete, kamor spada tudi trgovina z ljudmi, ključno vlogo **policija, državno tožilstvo in nevladne organizacije**. Med slednjimi se v Sloveniji »najbolj aktivno ukvarja društvo Ključ, nevladna organizacija, ki se ukvarja samo z bojem proti trgovini z ljudmi« (Kodele Kos v Dobovšek 2009, 332), leta 2006 pa je na javnem razpisu za izvajanje programa oskrbe žrtev trgovine z ljudmi poleg **društva Ključ** bila izbrana tudi **Slovenska Karitas**²⁰ (MDS 2007).

»Ker v večini primerov povod za prvo preiskavo sproži žrtev trgovine z ljudmi« (Peršolja 2009), imajo pri odkrivanju in nadaljnjem preiskovanju pomembno vlogo že omenjene nevladne organizacije, ki delujejo na področju dela z žrtvami trgovine z ljudmi in njihove zaščite (Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete), zato sta Vrhovno državno tožilstvo RS (2003) in Generalna policijska uprava (2004) z društvom Ključ podpisala ločena **sporazuma o sodelovanju na področju zagotavljanja pomoči žrtvam trgovine z ljudmi**, ki predvidevata **obojestransko izmenjavo podatkov** (podatke o žrtvinem spolu, starosti, zdravstvenem in psihosocialnem stanju, statusu v RS, njeni ogroženosti, okoliščinah odkritja); **sodelovanje v konkretnih primerih** (načrtovano in nenačrtovano skupno delo); **namestitve žrtve v varnem prostoru** (primeri ogroženosti, premiki iz varnega prostora); **izobraževanje**

²⁰ Poleg omenjenih organizacij se s pomočjo žrtvam trgovine ukvarjajo še Mednarodna organizacija za migracije, Slovenska Karitas, Ženska svetovalnica, Krizni center ženske svetovalnice, Društvo SOS telefon za ženske in otroke - žrtve nasilja, Zveza prijateljev mladine, Združenje proti spolnemu zlorabljanju, Urad za enake možnosti, Slovenska filantropija, UNHCR (Dobovšek 2009, 332-333).

in usposabljanje (MDS 2005b). »V načrtu je bil tudi sporazum s Slovensko Karitas, vendar je s podpisom pogodbe o izvajanju programa oskrbe žrtev trgovine z ljudmi potreba po tovrstnem sporazumu upadla, saj že sama pogodba opredeljuje medsebojno sodelovanje« (Peršolja 2009).

Sodelovanje med policijo in državnim tožilstvom pri odkrivanju kaznivih dejanj oziroma odkrivanju trgovine z ljudmi je izpostavljeno v 160. a členu **Zakona o kazenskem postopku** (Uradni list RS št. 96/2004 in Uradni list RS št. 32/2007), natančneje pa ga opredeljuje **Uredba o sodelovanju državnega tožilstva in policije pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj** (Uradni list RS št. 52/2004), na podlagi katere so policisti dolžni obveščati državne tožilce o vseh aktivnostih, podatkih in (prikritih preiskovalnih) ukrepih, povezanih z odkrivanjem trgovine z ljudmi, državni tožilec pa lahko v predkazenskem postopku (op.a. torej v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi) 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 se zberejo podatki, potrebni za njegovo odločitev.

5.2 VZPOSTAVLJENO JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE

Tako policija kot državno tožilstvo sodelovanje z nevladnimi organizacijami ocenjujeta kot **izredno dobro** in menita, da pretok informacij s strani le-teh poteka v skladu s sprejetimi sporazumi oziroma pogodbami (Peršolja 2009; Pureber 2009). **Slovenska Karitas** sodelovanje ocenjuje kot zadovoljivo in meni, da sta tako policija kot državno tožilstvo vedno bolj odprta za sodelovanje in da so vsi predsodki vedno redkejši. Po njihovem gre pri sodelovanju zlasti za izmenjavo informacij, posvetovanje, multidisciplinaren pristop ter konfrontacijo različnih mnenj in pogledov, ne pa konfliktnost. Sodelovanje bi lahko izboljšali s še večjo stopnjo strokovnosti in manjšimi predsodki (Stenko 2009). Delovanje Slovenske Karitas bi po besedah Stenkove (Stenko 2009) lahko izboljšali še z večjim deležem finančnih sredstev, katerih količina jim trenutno onemogoča, da bi lahko velikopotezno vstopali v preventivno delovanje.

Stroka ugotavlja, da se na izvajalski ravni pri sodelovanju med državnimi in nevladnimi organizacijami pojavljajo številne težave: **pomanjkanje organizacij**, ki se ukvarjajo neposredno z žrtvami - do sedaj se je s tem intenzivno ukvarjalo društvo Ključ, ki se mu sedaj

pridružuje še Slovenska Karitas (ta problem je izpostavila tudi predstavnica Slovenke Karitas); neustrezna vladna politika, ki z **načinom financiranja** monopolizira dejavnost in tako povzroča napetosti in nesporazume med izvajalskimi organizacijami; nevladne organizacije pogrešajo **povratne informacije** in **sodelovanje** v nadaljevanju postopka. Odprava naštetih pomanjkljivosti naj bi povečala učinkovitost (so)delovanja nevladnih organizacij (Leskošek 2006, 134-136).

Velike težave pa se pojavljajo zlasti v **interakcijah med državnima organoma**, ki naj bi sodelovala pri odkrivanju trgovine z ljudmi. Prva težava, ki je tesno povezana z vsemi ostalimi, je v **videnju lastne vloge in sodelovanja** v fazi odkrivanja. **Policija** kot organ odkrivanja se zaveda svojih lastnih nalog in pristojnosti, vendar pa je višji policijski inšpektor mnenja, da svoje »aktivnosti lahko v veliki meri opravijo sami brez kakršnegakoli usmerjanja« (Peršolja 2009). **Državna tožilka** je sprva bila mnenja, da državni tožilci nimajo nobene vloge v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi, v nadaljevanju pa je izpostavila, da je v primeru usmerjanja »državni tožilec gospodar postopka« (Pureber 2009). Iz tega lahko razberem, da državni tožilci svojo vlogo vidijo predvsem v fazi pregona, ne pa toliko v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi, čeprav je njihova vloga v tej fazi poudarjena v številnih dokumentih in je ključnega pomena za pridobivanje dokazov, ki jih državni tožilec potrebuje za pregon in oblikovanje kazenske obtožnice.

Težave se pojavljajo že v samem **začetku usmerjanja** odkrivanja trgovine z ljudmi. Čeprav naj bi po uredbi državno tožilstvo in policija sodelovala od trenutka, ko slednji zaznajo sum trgovine z ljudmi, v realnosti državno tožilstvo pogosto pristopi šele v končni fazi preiskave, kljub temu da se po podatkih policije in vseh anketiranih državnih tožilcev, policija na njihovo pomoč obrne ob začetku predkazenskega postopka. Čeprav na državnem tožilstvu menijo, da imajo zadostno število državnih tožilcev (11), ki jih opravičujejo s številom primerov odkrite trgovine z ljudmi v Sloveniji, je policija mnenja, da ti ravno zaradi **pomanjkanja državnih tožilcev** in njihove posledične preobremenjenosti ne morejo sodelovati z njimi od samega začetka preiskave (Peršolja 2009; Pureber 2009). Na drugi strani so vsi državni tožilci mnenja, da je število stikov s policisti v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi zadostno.

Problemi pa se nadaljujejo tudi v fazi dejanskega **usmerjanja predkazenskega postopka**. Čeprav je državna tožilka mnenja, da so državni tožilci dobro izobraženi in usposobljeni za

odkrivanje trgovine z ljudmi, ti po mnenju državne tožilke in višjega kriminalističnega inšpektorja od policije zahtevajo aktivnosti in/ali podatke, ki jih ne morejo pridobiti (Peršolja 2009; Pureber 2009). To nakazuje na dejstvo, da državni tožilec vendarle ni dobro **seznanjen s pristojnostmi policije in/ali kriminalističnim znanjem**. Kar pet državnih tožilcev je poznavanje kriminalističnih postopkov ocenilo z oceno nižjo od prav dobre (po ena nezadostna in zadostna ocena, trije svoje kriminalistično znanje ocenjujejo kot dobro in dva prav dobro; nihče odlično). Eden od razlogov za to pa so gotovo zelo redka skupna izobraževanja in usposabljanja, ki prispevajo k vpogledu v znanja in delovanje sodelujočih akterjev ter krepitvi medsebojnega zaupanja.

Naloga policije v okviru sodelovanja znotraj policy omrežja je, da državno tožilstvo obvešča o vseh aktivnostih in podatkih, ki jih le-ta izvaja in pridobiva v fazi predkazenskega postopka trgovine z ljudmi. Na policiji so mnenja, da državnemu tožilcu posredujejo vse potrebne informacije, državni tožilci pa jih v povprečju ocenjujejo kot zadovoljive, dva celo kot dobre in izčrpne. Višja državna tožilka je mnenja, da bi morala policija bolj jasno opraviti svoje naloge, a hkrati uredbo o sodelovanju državnega tožilstva in policije, ki zelo natančno ureja delovanje in obveščanje s strani policije, označuje kot tujek. Razlog za razhajanja v mnenjih višji policijski inšpektor vidi v **pomanjkljivemu informiranju** in pravi, »da je državnemu tožilcu težko v pol ure posredovati vse informacije o primeru, če se je policija z njim ukvarjala že nekaj dni« (Peršolja 2009). Ob tem se pojavlja vprašanja **interesa sodelovanja** policije z državnim tožilcem, drugi problem pa se pojavlja v **pomanjkljivi komunikaciji**. Ena od rešitev za odpravo tega problema bi zagotovo bila vzpostavitev oziroma centralizacija obveščevalne dejavnosti, ki bi vzpostavila skupen sistem zbiranja podatkov s strani državnih organov. Čeprav je centralizacija glavni cilj Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007-2011, ki naj bi bil dosežen do leta 2008, zaradi obsežnosti projekta in pomanjkanja finančnih sredstev še ni dosežen.

6 SKLEP

Trgovina z ljudmi postaja eden pomembnejših izzivov sodobnega sveta in tega se v veliki meri zaveda tudi Slovenija. Normativno gledano je področje trgovine z ljudmi v Sloveniji urejeno celovito, saj je zakonodaja na tem področju usklajena z vsemi evropskimi in mednarodnimi standardi. Kljub temu pa je pri nas, kljub številnim negativnim dejavnikom, ki posredno kažejo na obravnavano kaznivo dejanje, še vedno odkrito majhno število primerov trgovine z ljudmi, zato sem v diplomskem delu preučevala dva velika sklopa dejavnikov, ki vplivata na izvajanje politike odkrivanja trgovine z ljudmi – **vzpostavljen sistem odkrivanja in medsebojne odnose med javnopolitičnimi igralci**.

V **hipotezi** sem predvidevala, da je neuspešnost izvajanja politike odkrivanja trgovine z ljudmi rezultat nekooperativnih odnosov med relevantnimi javnopolitičnimi igralci, vključenimi v odkrivanje trgovine z ljudmi. Sklenem lahko, da so vzpostavljene (ne)interakcije oziroma vzpostavljeno javnopolitično omrežje v fazi implementacije zagotovo eden izmed pomembnejših faktorjev, ki vplivajo na rezultat izbrane javne politike. Prva ovira je zagotovo zakonsko določilo, da se zaščita s strani civilnodružbenih organizacij za zaščito žrtev trgovine z ljudmi nudi samo tistim žrtvam, ki želijo sodelovati s policijo in državnim tožilstvom. Tovrstna ureditev namreč preprečuje dobro izobraženim in usposobljenim delavcem nevladnih organizacij, da bi žrtve spodbudili k sodelovanju z organi odkrivanja in pregona ter tako potencialno povečali možnosti za večje število odkritih dejanj trgovine z ljudmi. Težave v odnosu med civilnodružbenimi in državnimi igralci še vedno predstavljajo premajhno število tovrstnih nevladnih organizacij, finančna sredstva in določeni predsodki, načeloma pa je sodelovanje s strani obeh skupin igralcev označeno kot zadovoljivo.

Še večje ovire pa se kljub visoki institucionalizaciji pojavljajo v **odnosu med državnima organoma**. Razlogi za to so naslednji: videnje lastne vloge pri odkrivanju trgovine z ljudmi, zlasti s strani tožilcev; pozen začetek usmerjanja policije s strani državnih tožilcev, kar je možno pripisati pomanjkanju kadrov, morda tudi pomanjkanju interesa za sodelovanje; pomanjkljiva komunikacija (nezadovoljstvo z izmenjavo informacij s strani državnega tožilstva in nevladnih organizacij), katere vzrok je tudi nevzpostavitev že dolgo načrtovane centralizacije kriminalistične obveščevalne dejavnosti. Eden izmed razlogov za tovrstne težave je zagotovo tudi majhno število skupnih **izobraževanj in usposabljanj**, ki igralcem ponujajo možnost, da dobijo vpogled v medsebojna znanja in delovanje. Rezultati ankete

opravljene med državnimi tožilci pa nakazujejo tudi na potrebo po dodatnih izobraževanjih in usposabljanjih državnih tožilcev, tako na področju trgovine z ljudmi kot tudi na področju kriminalističnega preiskovanja.

Če so torej skupna izobraževanja in usposabljanja zelo redka, lahko ravno nasprotno trdim za izobraževanja in usposabljanja policistov (kriminalistov), ki se izvajajo večkrat letno v skladu z zastavljenimi cilji. Glede na veliko število policistov (preko 800), ki so v analiziranem obdobju bili seznanjeni s problematiko trgovine z ljudmi, bi kot izboljšanje javne politike morda predlagala večje število proaktivnih in ne zgolj reaktivnih preiskav.

Glede na dejstvo, da ni bilo izvedene **javnomenjske raziskave**, ki bi bila povezana zgolj s trgovino z ljudmi, sem preverila kakšna je splošna ocena delovanja policije v Sloveniji. V anketah je izražena visoka stopnja zaupanja in zadovoljstva z njihovim delom, kar je zagotovo pozitiven indikator tudi za odkrivanja trgovine z ljudmi. Bolj zaskrbljujoči so rezultati raziskave opravljene med delodajalci, ki zaposlujejo t.i. rizične skupine. Čeprav 92% anketiranih pozna problematiko trgovine z ljudmi, jo poznajo zgolj srednje dobro ali slabo, poleg tega pa kar 40% o njej ne želi izvedeti več. Ker so omenjeni delodajalci skupina, ki lahko prispeva k večjemu deležu odkritih dejanj trgovine z ljudmi, je zagotovo potrebno tudi izboljšanje stanja na področju ozaveščanja javnosti.

Slovenija svoje cilje na področju odkrivanja trgovine z ljudmi dosega tudi z zagotavljanjem financ za reševanje te problematike, z vzpostavitvijo, nekajkratnimi letnimi srečanji ter delovanjem Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi in z aktivnim sodelovanjem v ključnih mednarodnih organizacijah (Interpol, Europol, SECI Center, IOM).

V kratkem obdobju je Slovenija vzpostavila pomembne temelje za reševanje enega večjih družbenih problemov, ki s seboj prinaša številne negativne posledice, a še vedno ostaja veliko manevrskega prostora za izboljšanje izbrane javne politike, ki ga bo Slovenija ob zavedanju dejstva, da je država del poti organiziranega kriminala (Balkanska pot), ob priznavanju težav pri odkrivanju tovrstnega kaznivega dejanja in oblikovanju ter implementaciji rešitev za odpravo izpostavljenih pomanjkljivosti, zagotovo lahko zapolnila.

7 LITERATURA

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.

Dobovšek, Bojan. 2006. *Transnational Organised Crime in the Western Balkans*. Dostopno prek:http://www.etcgraz.at/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Working_Paper_Series/Working_Paper_Dobovsek.pdf (8. marec 2009).

Dobovšek, Bojan in Marko Krajnc. 2006. Problematika preiskovanja trgovine z ljudmi. *Uveljavljanje mednarodnopravnih dokumentov s področja boja proti trgovini z ljudmi*, ur. Sandi Čurin, 53-94. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

--- 2009. Transnacionalna kriminaliteta in trgovina z ljudmi. V *Transnacionalna kriminaliteta*, ur. Bojan Dobovšek, 314-366. Ljubljana:Fakulteta za varnostne vede.

Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis: An introduction*. New Jersey: University of Pittsburgh.

Fakulteta za uporabne družbene študije. 2007. *Javnomnenjska raziskava o ocenah in stališčih prebivalcev Republike Slovenije o delu policije*. Dostopno prek:http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/2007/word/predstavitev_rezultatov_novinarji.ppt (6. junij 2009).

--- 2008. *Javnomnenjska raziskava o ocenah in stališčih prebivalcev Republike Slovenije o delu policije*. Dostopno prek:http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/2009/gradivo_za_novinarje_raziskava_25.2.09.ppt (6. junij 2009).

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.

Gorenak, Vinko in Mateja Prijatelj. 2005. Stališča in ocene prebivalcev do dela policistov kot kriterij merjenja uspešnosti policije. *Organizacija* 38 (7): 347-353.

Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politik*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Hogwood, Brian in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.

International Organization for Migration in Mirovni inštitut. 2005. *Kje v sestavljanju: trgovanje z ljudmi v Sloveniji, iz in preko nje*-študija primera. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/kje_v_sestavljanki.pdf (5. maj 2009).

Kazenski zakonik (KZ-UPB1). Ur.l. RS 95/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200495&stevilka=4208> (8. marec 2009).

Kazenski zakonik (KZ-1). Ur. l. RS 55/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200855&stevilka=2296> (8. marec 2009).

Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 87-101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU in v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2007. Izvajanje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 155-174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Leskošek, Vesna. 2006. Mreže pomoči žrtvam trgovine z ljudmi-pomen medinstitucionalnega sodelovanja. V *Uveljavljanje mednarodnopravnih dokumentov s področja boja proti trgovini z ljudmi*, ur. Sandi Čurin, 131-137. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Locke, John. 1964. *Two Treaties of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for policy research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.

MDS. 2005a. *Poročilo o delu Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2004*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/POROCILO_2004_1_.doc (11. april 2009).

--- 2005b. *Akcijski načrt Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje od leta 2004 do vključno leta 2006*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/akcijski_nacrt_precisceno.pdf (11. april 2009).

--- 2006. *Poročilo o delu Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2005*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/porociloTHB_2005.pdf (11. april 2009).

--- 2007. *Poročilo o delu Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2006*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Porocilo.pdf> (11. april 2009).

--- 2008. *Poročilo o delu Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2007*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/porociloMDS2007.pdf> (11. april 2009).

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.

--- 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 21. april.

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.

--- 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 21. april.

Policija. 2002. *Srednjeročni načrt razvoja in dela policije za obdobje od 2003-2007*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/portal/ijz/nacrti/nacrt-dela2003-2007.pdf> (8. marec 2009).

Policija. 2007. *Srednjeročni načrt razvoja in dela policije za obdobje od 2008-2012*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/portal/ijz/nacrti/nacrtDela2008-2012.pdf> (8. marec 2009).

Popov, Jurij. 2002. *Trgovina z ljudmi: Somrak civilizacije ali kaos globalizacije*. Ljubljana: Društvo Ključ-center za boj proti trgovini z belim blagom.

Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete (RePZK). Ur. l. RS 43/2006. dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200643&stevilka=1838> (10. marec 2009).

Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007-2011 (ReNPPZK0711). Ur. l. RS 40/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200740&stevilka=2174> (10. marec 2009).

Stenko, Nina. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 2. junij.

Toš, Niko, Samo Uhan, Slavko Kurdija, Rebeka Bešter Falle, Tina Vovk in Ivana Kecman: *Stališča slovenske javnosti o policiji [datoteka podatkov]*. Slovenija, Ljubljana: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij [izdelava], 2004. Slovenija, Ljubljana: Arhiv družboslovnih podatkov [distribucija], april 2007.

--- *Stališča slovenske javnosti o policiji [datoteka podatkov]*. Slovenija, Ljubljana: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij [izdelava], 2006. Slovenija, Ljubljana: Arhiv družboslovnih podatkov [distribucija], junij 2007.

Uredba o sodelovanju državnega tožilstva in policije pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj. Ur.l. št. 52/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200452&stevilka=2369> (8. marec 2009).

Vlada Republike Slovenije. 2008. *Boj proti trgovini z ljudmi.* Dostopno prek: http://www.vlada.si/si/teme_in_projekti/boj_proti_trgovini_z_ljudmi/ (11. marec 2009).

Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-UPB1). Ur. l. RS 14/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200314&stevilka=565> (9. marec 2009).

Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-UPB5). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4688> (9. marec 2009).

Zakon o kazenskem postopku (ZKP-UPB2). Ur.l. RS 96/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200496&stevilka=4234> (8. marec 2009).

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> (8. marec 2009).

Zakon o kazenskem postopku (ZKP-I). Ur. l. RS 68/2008. dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200868&stevilka=2959> (9. marec 2009).

Zakon o tujcih (ZTuj-1-UPB5). Ur. l. RS 71/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200871&stevilka=3101> (3. maj 2009).

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> (3. maj 2009).

8 PRILOGE

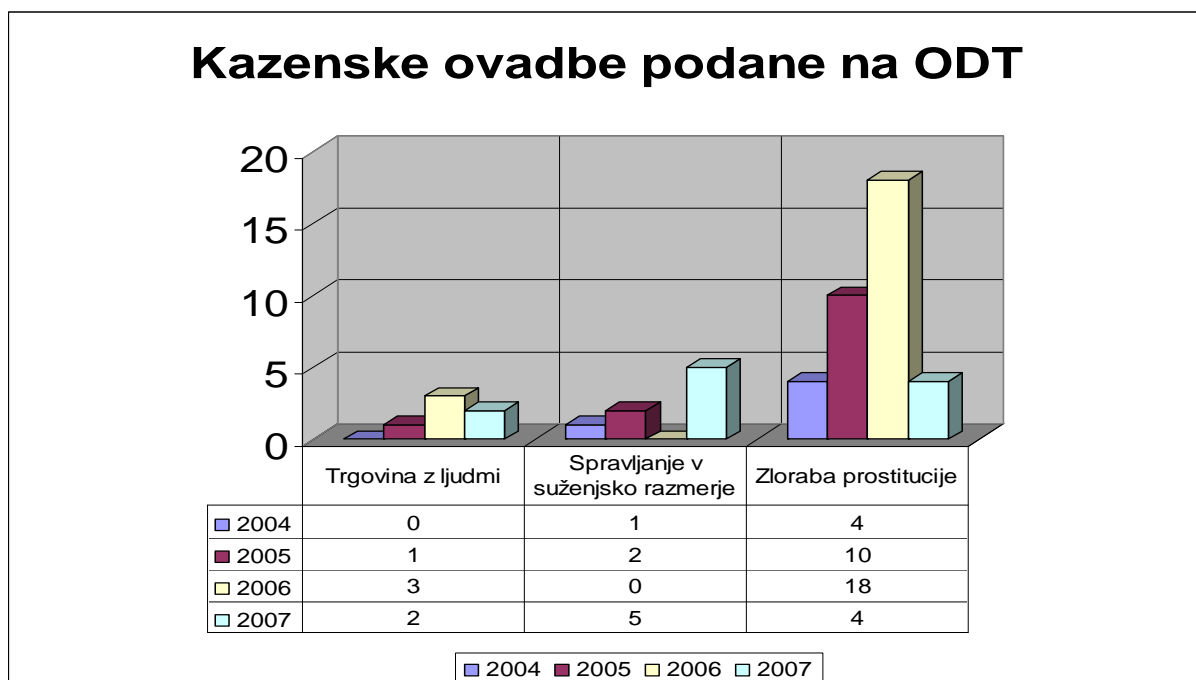
Priloga A: Statistični podatki o trgovini z ljudmi.

Tabela 1.2: Število izdanih delovnih dovoljenj za t.i. rizične poklice.

<i>Izdana delovno dovoljenja za rizične poklice</i>	2004	2005	2006	2007
Poklic plesalke	707	694	769	988
Poklici v gradbeništvu	3.665	3.465	3.647	5.120
Kitajski državljani zaposleni v gostinstvu	245	284	305	375

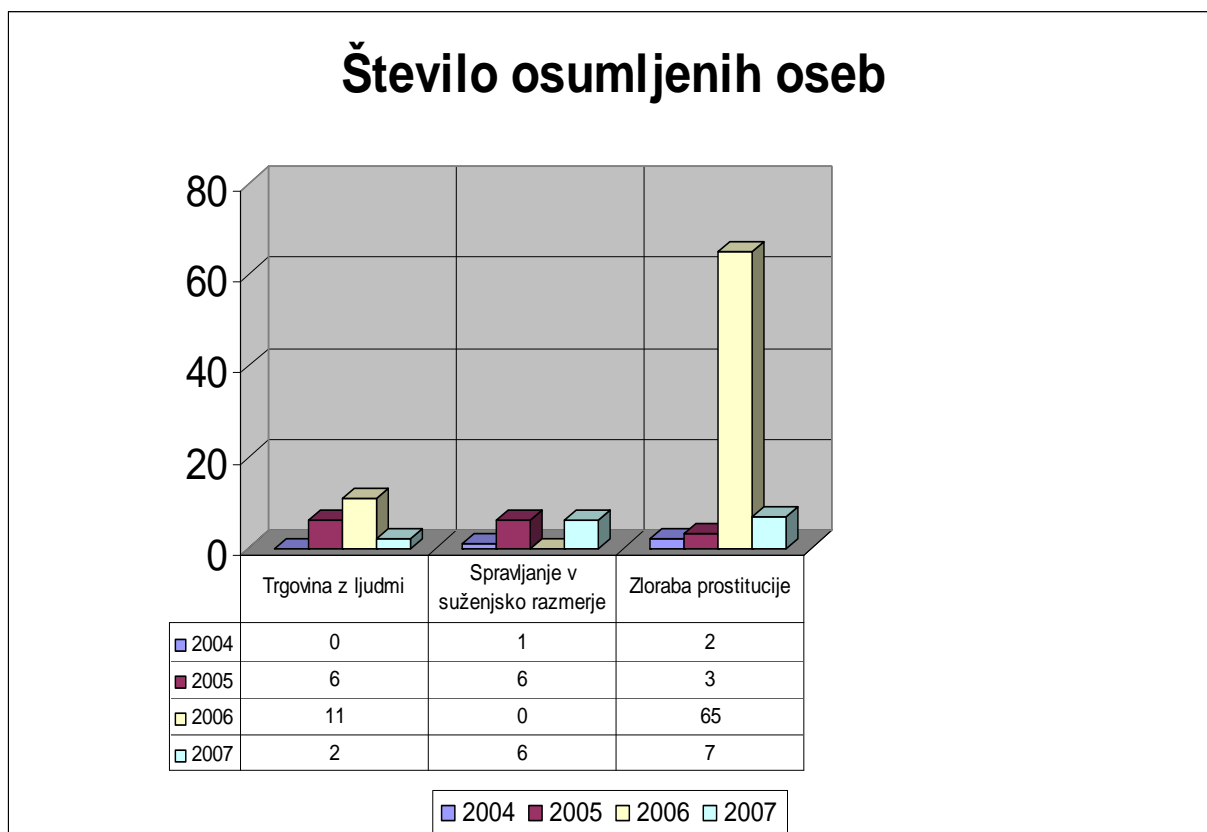
Vir: MDS (2005a, 2006, 2007, 2008).

Tabela 1.3: Število kazenskih ovadb.



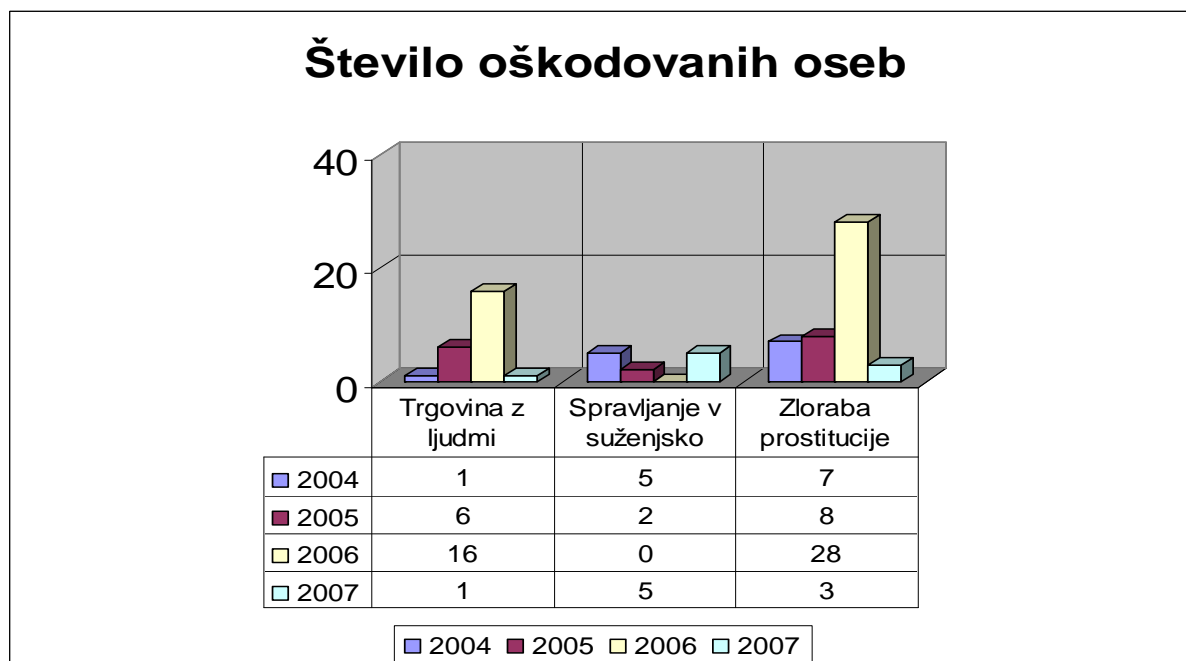
Vir: MDS (2005a, 2006, 2007, 2008).

Tabela 1.4: Število osumljenih oseb.



Vir: MDS (2005a, 2006, 2007, 2008).

Tabela 1.5: Število oškodovanih oseb.



Vir: MDS (2005a, 2006, 2007, 2008).

Priloga B:

Tabela 4.7: Izobraževanja in usposabljanja državnih tožilcev.

LETO	NAČIN IZVEDBE	ORGANIZATOR	UDELEŽENCI
2004	Izobraževalni tožilski dnevi		- vsi tožilci v RS
	Konferenca o boju proti trgovini z otroki v Evropi (Albanija)	- Svet Evrope - Pakt stabilnosti - pristojna ministrstva Republike Albanije	- Vrhovna državna tožilka, kot predstavnica MDS - predsednica IOM pisarne v Ljubljani
	Mednarodni posvet »Analiza kazenskih postopkov v kazenskih zadevah trgovine z ljudmi in ilegalnih migracij Republike Italije« (Italija)	Italijansko Ministrstvo za pravosodje	Vrhovna državna tožilka
	Strateški sestanek (Nizozemska)	Eurojust	Vrhovna državna tožilka
2005	Izobraževanje: predstavitev dela društva Ključ, akcijskega načrta, sporazumov; ogled filma Ljilja za vedno in analiza filma; psihologija žrtev, simulacija zaslišanj žrtev, primeri slabe in dobre prakse dela državnih tožilcev	Medresorsko izobraževanje	-državni tožilci <i>-predstavniki društva Ključ</i>
	Konferenca: ozaveščenost pristop do obravnavane problematike, kazenskopravne obravnave (London)	Eurojust	Višja državna tožilka
	Sestanek z ameriškim tožilcem: seznanitev s sistemom pregona trgovine z ljudmi v ZDA	- Vrhovno državno tožilstvo - Veleposlaništvo ZDA	- predstavniki MDS
2006	/	/	/
2007	Seminar na temo trgovine z ljudmi	Vrhovno državno tožilstvo v sodelovanju Veleposlaništvom ZDA v Sloveniji	- tožilci - sodniki

Vir: MDS (2005a, 2006, 2007, 2008).

Tabela 4.8: Izobraževanja in usposabljanja predstavnikov nevladnih organizacij.

LETO	VSEBINE	ORGANIZATOR	UDELEŽENCI
2004	Projekt »Osveščanje o integraciji migrantov in beguncev v slovensko družbo«: mednarodna konferenca, tematska seminarja	IOM Ljubljana (ob pomoči delegacije Evropske komisije v Sloveniji)	- vladni uslužbenci - predstavniki mestnih občin - predstavniki nevladnih organizacij
	Usposabljanje o problematiki trgovine z ljudmi in vzpostavitev konkretnih kontaktov za nujne primere sodelovanja	- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve - društvo Ključ	- strokovni delavci zaposleni v centrih za socialno delo za opravljanje dela na področju nasilja v družini
	Strokovno srečanje o možnostih integracije in reintegracije žrtev trgovine z ljudmi v RS ter nediskriminatornih praksah pri integraciji žrtev	Društvo Ključ	Predstavniki vladnih, nevladnih , medvladnih organizacij in predstavnica samostojnega zavoda Inštitut za narodnostna vprašanja
	Posvet o dobrih praksah dela v zatočiščih in varnih hišah	- društvo Ključ - društvo SOS	- predstavniki zatočišč in varnih hiš
	Strokovno-kulturno srečanje »Ali se zavedamo« + ogled filma Ljilja za vedno (Ljilja 4-ever)	Društvo Ključ	- politična in strokovna javnost
	Sestanek na temo »preprečevanje trgovine z otroki« (Srbija)	- Pakt stabilnosti - OVSE misija Srbije in Črne Gore	- Nacionalni koordinator in njegova namestnica - predsednica društva Ključ
	Konferenca »Zagotavljanje zaščite človekovih pravic v državah destinacije (Finska)	- ODIHR - finsko zunanje ministrstvo	- nacionalni koordinator - predstavnica MZZ - predstavnica društva Ključ
	International visitors program: navezava stikov s predstavniki vladnih, nevladnih in medvladnih organizacij s področja trgovine z ljudmi (ZDA)	- ZDA	- predstavnica društva Ključ
	Seminar TAMPEP-Novi posegi proti trgovini z ljudmi	Tampep international foundation, Dežela Furlanija Julijska krajina, Občina Gorica in partnerji	- predstavnica društva Ključ - nacionalni koordinator
2005	Predavanja na Pravni fakulteti v Ljubljani in Fakulteti za socialno delo	Društvo Ključ	Študentje četrtil letnikov
	Tri okrogle mize	- društvo Ključ - SECAN - Fakulteta za socialno	

		delo - predstavniki MDS	
	Strokovno izpopolnjevanje svetovalk, ki delajo z žrtvami trgovine z ljudmi in njihovimi svojci (Bolgarija)	Animus Association	Predstavniki društva Ključ
	Izobraževanja: - osnove trgovine z ljudmi - način dela društva Ključ - ruski jezik - interno usposabljanje o nediskriminatornih načinih dela z žrtvami	Društvo Ključ	- Ministrstvo za zdravje - nove izvajalke projekta Vijolica - Strokovni svet centra za socialno delo Vič
	Konferenca »Zavezništvo v boju proti trgovini z ljudmi: Boj proti trgovini z otroki«: pregled stanja in oblikovanje smernic	OVSE	- predstavniki društva Ključ - nacionalni koordinator - predstavniki delovne skupine za OVSE
	Konferenca »Tackling Human Trafficking: Policy and Best Practice in Europe« (Belgija)	Evropska komisija	- predstavnica društva Ključ - predstavnik Ministrstva za pravosodje
	- usposabljanja s področja managementa nevladnih organizacij, finančnega managementa nevladnih organizacij - izobraževanja in preventivne dejavnosti v osnovnih in srednjih šolah - osnove korupcije - nudenje pomoči žrtvam	Mednarodna organizacija ACTA (Anti corruption and anti trafficking action): član tudi društvo Ključ	- društvo Ključ - učenci - itd.
2006	Usposabljanje o oskrbi žrtev trgovine z ljudmi	Priznani strokovnjaki; strokovni seminarji doma in v tujini	Strokovni sodelavci in strokovnjaki Slovenske Karitas
	Strokovna izobraževanja po posameznih programih	Društvo Ključ	- novi prostovoljci (društva Ključ in Slovenske filantropije) - transnacionalni partnerji
2007	Izobraževanja in seminarji	Društvo Ključ	- učitelji OŠ - hrvaški partnerji - svetovalci na SOS telefonih - direktor in strokovni delavci Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij - delavke v varnih

			hišah, zavetiščih, materinskih domovih in sorodnih organizacijah -socialne delavke na centrih za socialno delo in sorodnih organizacijah
	Domači in mednarodni izobraževalni seminarji	Socialna zbornica Slovenije, Inštitut za mediacijo Concordia, BEMBEA	Društvo Ključ
	Izobraževanje	Slovenska Karitas	- prostovoljci - predstavniki župnijskih Karitas
	Strokovna usposabljanja za področje dela z ljudmi v stiski	Slovenska Karitas	- strokovni sodelavci za projekt »Oskrba žrtev trgovine z ljudmi« - strokovne delavke Materinskega doma - strokovni delavci Zavoda Pelikan Karitas-referat za odvisnike
	Mednarodna okrogla miza z naslovom »Delo ž žrtvami trgovine z ljudmi: standardi pomoči in alternativni ukrepi« (Srbija)	- OVSE - lokalna nevladna organizacija Astra	- predstavniki društva Ključ
	Regionalna konferenca o preprečevanju trgovine z ljudmi (Hrvaška)	CARE International, North-West Balkans	- predstavnika Slovenske Karitas in društva Ključ
	Regionalna konferenca Caritas (Bosna in Hercegovina)	Caritas BiH	- strokovne delavke Slovenske Karitas

Vir: MDS (2005a, 2006, 2007, 2008).

Priloga C:

Tabela 5.1 Lastnosti javnopolitičnega omrežja v fazi implementacije odkrivanja trgovine z ljudmi.

DIMENZIJA	LASTNOSTI
IGRALCI	
Število	3: - Policija (kriminalistična) - Državno tožilstvo - Nevladne organizacije: društvo Ključ, Slovenska Karitas
Tip	- Državni igralci - Civilnodružbeni igralci
Značilnosti igralcev*	
FUNKCIJE	
Dostop do procesa odločanja	Vpleteni igralci sodelujejo v vladni medresorski delovni skupini za boj proti trgovini z ljudmi (MDS), preko katere imajo s svojimi predlogi dostop do političnih odločevalcev
Posvetovanje ali izmenjava informacij	- nevladne organizacije posredujejo informacije o žrtvah trgovine z ljudmi policiji in državnemu tožilstvu in obratno - policija v nadaljevanju postopkov, nevladnih organizacij ne obvešča o stanju žrtve - policija posreduje informacije o svojem delovanju državnemu tožilstvu, ki njihove informacije med postopkom ocenjuje kot pomanjkljive, policija pa tovrstno oceno pripisuje težavam v komunikaciji - sestanki v okviru delovanja MDS (v obdobju štirih let se skupina sestane 21 krat) - skupna izobraževanja in usposabljanja, ki so redka: 2004: skupno usposabljanje članov društva Ključ in uslužbencev kriminalistične policije v Gotenici 2005: tridnevno izobraževanje predstavnikov državnih tožilstev in društva Ključ; usposabljanje policistov oziroma t.i. multiplikatorjev s strani društva Ključ; udeležba predstavnikov policije in predstavnice okrožnega državnega tožilstva na tridnevni delavnici v organizaciji ILO; 2006: izobraževanje za uslužbenke Uprave kriminalistične policije v organizaciji društva Ključ 2007: tridnevni seminar, ki se ga udeležijo kriminalisti policijskih uprav in predstavniki društva Ključ in Slovenske Karitas (pod organizacijo GPU).
Pogajanje/mobilizacija virov	V omrežju prihaja do izmenjave virov/storitev: - nevladne organizacije na podlagi strokovnega znanja, žrtve spodbujajo k sodelovanju s policijo in državnim tožilstvom - policija na podlagi kriminalističnih znanj vodi odkrivanje in preiskovanje trgovine z ljudmi, državno tožilstvo pa naj bi jih pri njihovem delovanju usmerjalo, vendar dejansko usmerjanje, zaradi majhnega števila državnih tožilcev, nastopi šele proti koncu faze preiskovanja

Koordinacija	Čeprav je za zbiranje obvestil in izvedbo drugih ukrepov v predkazenskem postopku pristojna policija, lahko državno tožilstvo z namenom, da se odkrijeta kaznivo dejanje in storilec oziroma, da se zberejo podatki potrebni za odločitev državnega tožilstva o pregonu v konkretni zadevi trgovine z ljudmi, USMERJA delo policije z obveznimi navodili, strokovnimi mnenji in predlogi-do usmerjanja prihaja, vendar največkrat šele na koncu preiskave
Konfliktnost	Ne, zgolj drugačni pogledi na potek preiskave
Širina tematike	Široka tematika
STRUKTURA	
Meje	Delno odprte: javni razpisi za programe oskrbe žrtev trgovine z ljudmi
Tip članstva	Državno definiran: - prostovoljne prijave nevladnih organizacij na javne razpise - obvezno sodelovanje policije in državnega tožilstva
Vzorec povezav	- normativno zelo natančno določen, a v praksi prihaja do konfliktov, zaradi pomanjkljivih informacij, težav v komunikaciji, pomanjkanja znanja, neusmerjanja
Intenzivnost/moč odnosov	- nekajkrat letna srečanja v okviru MDS (od leta 2004) - zelo redka skupna izobraževanja in usposabljanja med vsemi vpletenimi igralci - usmerjanje policije s strani državnega tožilstva, ki pogosto nastopi šele v končni fazi odkrivanja in preiskovanja trgovine z ljudmi
Diferenciacija/podomrežja	Dvostranski sporazumi: - policija: nevladne organizacije (Društvo Ključ, pogodba z Slovensko Karitas) - državno tožilstvo: Društvo Ključ Uredba o sodelovanju → policija: državno tožilstvo
Centralnost	V središču omrežja je država: - osrednja vloge policije kot organa odzivanja - v primeru vodenja predkazenskega postopka ima centralno vlogo državni tožilec
Narava odnosov	Kombinacija horizontalnih posvetovanj in pogajanj ter hierarhične avtoritete
INSTITUCIONALIZACIJA	
Formalnost stikov	Visoka: - sodelovanje policije in državnega tožilstva → Zakon o kazenskem postopku, uredba

	<ul style="list-style-type: none"> - dvostranski sporazumi policije in državnega tožilstva z Društvom Ključ - pogodba s Slovensko Karitas
Stabilnost	Visoka
ODNOSI MOČI	
Avtonomnost države	Država je pri svojem delu avtonomna, vendar sodelovanje z nevladnimi organizacijami zvišuje uspešnost in učinkovitost odkrivanja trgovine z ljudmi, zato jim država zagotavlja določeno višino finančnih sredstev za njihovo delovanje
STRATEGIJE AKTERJEV	
Grajenje/preoblikovanje struktur	<ul style="list-style-type: none"> - MDS - Državni tožilci pristojni za reševanje zadev trgovine z ljudmi
Dostopnost organiziranih interesov	V MDS delujejo številne nevladne organizacije, v finančnem smislu pa je do leta 2006 privilegiran dostop imelo društvo Ključ; leta 2006 finančna sredstva s strani države dobi še Slovenska Karitas

Vir: Lastna analiza.

Tabela 5.2: Značilnosti javnopolitičnih igralcev.

ZNAČILNOSTI	POLICIJA	DRŽAVNO TOŽILSTVO	NEVLADNE ORGANIZACIJE
Potrebe in interesi	<ul style="list-style-type: none"> - odkrivanje trgovine z ljudmi - sodelovanje z žrtvami 	<ul style="list-style-type: none"> - informacije o predkazenskem postopku s strani policije - usmerjanje predkazenskega postopka - sodelovanje z žrtvami 	<ul style="list-style-type: none"> - finance za izvajanje programov oskrbe trgovine z ljudmi
Struktura	<ul style="list-style-type: none"> - Oddelek za kriminalne združbe, ki spada pod Sektor za organizirano kriminaliteto v okviru GPU - oddelki za organiziran kriminal na policijskih upravah 	<ul style="list-style-type: none"> - vrhovna državna tožilka (koordinatorka) za trgovino z ljudmi na Vrhovnem državne tožilstvu - državni tožilci na okrožnih državnih tožilstvih 	<ul style="list-style-type: none"> - Društvo Ključ - Slovenska Karitas <ul style="list-style-type: none"> o Vodja projekta Oskrba žrtev trgovine z ljudmi: univ. dipl. teolog in dipl. socialni delavec o Dve strokovni sodelavki: univ. dipl. socialna pedagoginja in administrativni

			<ul style="list-style-type: none"> o tehnik o Prostovoljci (več kot 23)
Zmožljivosti in viri	<ul style="list-style-type: none"> - 20 specializiranih kriminalistov + multiplikatorji + 800 policistov z osnovnimi znanji trgovine z ljudmi - oprema za izvedbo tajnih ukrepov 	<ul style="list-style-type: none"> - 11 okrožnih državnih tožilcev + koordinatorica na Vrhovnem državnem tožilstvu 	<ul style="list-style-type: none"> - finance pridobljene na javnih razpisih - usposobljen kader za delo z žrtvami
Storitve/način delovanja	<ul style="list-style-type: none"> - proaktivne in reaktivne preiskave → prevlada proaktivnih, čeprav se jih večina začne na pobudo ene izmed žrtev - klasični in prikriti policijski ukrepi po ZKP - obveščanje državnega tožilstva 	<ul style="list-style-type: none"> - usmerjanje policije: obvezna navodila, strokovna mnenja, predlogi za zbiranje obvestil in izvedbo drugih ukrepov 	<ul style="list-style-type: none"> - nudenje pomoči žrtvam - vzpodbujanje žrtev za sodelovanje z organi odkrivanja in pregona
Profesionalizacija (usposabljanja, rekrutacija)	Glej Tabelo 4.6	Glej Tabelo 4.7	Glej Tabelo 4.8
Pojmovanje svoje vloge	<ul style="list-style-type: none"> - »policija ima najbolj vidno in aktivno vlogo« (Peršolja 2006, 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> - »nikakršne vloge v fazi odkrivanja« ≠ - »državni tožilec je v primeru usmerjanja gospodar postopka« (Pureber 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> - nudenje pomoči žrtvam → delovanje s socialnega vidika - posredna vloga pri odkrivanju trgovine z ljudmi - preventivne dejavnosti (Stenko 2009)

Vir: Lastna analiza.

Priloga D: Intervjuji

Intervju 1 -Savica Pureber, višja državna tožilka

1. Kateri so največji problemi s katerimi se sooča državno tožilstvo pri odkrivanju trgovine z ljudmi?

Vprašanje ni pravo za nas. Mi imamo probleme pri pregonu kaznivega dejanja. Seveda sodelujemo s policijo tudi pri odkrivanju lahko v tej smeri ko usmerjamo, odkrivamo-predkazenski postopek.

Problemi so v tem, da je to dejanje zelo težko prepoznati. Prepoznati ga je težko celo osebi, ki je žrtev tega kaznivega dejanja in toliko težje ga prepozna tožilec, seveda pred njim pa policist, ker to je cela vrsta indicov in okoliščin, ki kažejo na to da gre za trgovino in to od nas zahteva da poznamo vsebino trgovine, da poznamo nekako vsebino psihologije žrtve in da prepoznamo kdaj je nekdo žrtve-to je zelo pomembno, saj se niti sam ne prepozna. Pri žrtvi gre za to, da mnogo časa ne prepozna, da se ji je to zgodilo in na nek način je vpletena ima osebno izkušnjo, ki ni za javnost. Pri nas pri trgovini z ljudmi, ki je bila prepoznana prva je bila trgovina zaradi spolnega izkoriščanja. Prostituirati se ima negativni predznak, brez tega da ne nekdo v to sili, istočasno pa je treba vedeti, da je na strani ljudi, ki to prepoznavamo nek vrednostni sistem. Vse to je pri nas prepleteno.

Kot tožilcem je največji problem dokazati kaznivo dejanje. Dokazati da je ta oseba bila predmet. To je največji problem ob tem, da sama oseba tega ne prepozna, pa tudi naša toleranca, videnje...Na primer trgovina z ljudmi zaradi služabništva- ljudje rečejo, da jim je tukaj boljše, da sicer živijo v slabših razmerah, ampak to je še vedno trgovina, če mi to osebo silimo, da dela izven tega časa, ko se sama odloči, da dela druga kot se sama odloči, da nima možnosti izbire.

Državni tožilci ne odkrivamo, ampak se ukvarjamo s pregonom, največji problem je pri zbiranju dokazov, ki zdržijo na sodišču. Po pravilu so to dokazi z izpovedjo žrtve, mnogokrat zberemo tudi vse tiste okoliščine, vendar so te okoliščine podvržene vrednotenju, nekemu vrednostnemu sistemu, tako policijskemu, vrednot državnega tožilca in sodnika. To je velik problem.

2. Kakšna je vloga in kateri so cilji državnega tožilstva pri odkrivanju trgovine z ljudmi?

Pri odkrivanju pravzaprav nobene.

2.1 Kaj pa v luči predkazenskega postopka?

Pri kaznivem dejanju odkrivanja trgovine z ljudmi tožilstvo opravi popolnoma enak postopek kot pri ostalih kaznivih dejanjih. Pri trgovini z ljudmi gre po pravilu za organiziran kriminal. Izjema je posameznik in zato je tu dopustno, da se uporabijo posebni ukrepi v enakem obsegu kot pri vseh drugih kaznivih dejanjih. Problemi so enaki kot vedno-kaj je sum, ki bo opravičil poseg po določenih ukrepih in tukaj tožilec ne sme imeti posebnih problemov, razen da mora imeti znanja, ki so tukaj zelo specifična-on mora skupaj s policijo, ki zbere okoliščine-ki jih bo potem imenoval okoliščine, prej so lahko indici-ali gre za trgovino ali ne. Tožilec mora tudi vedeti katere so izvršitvene oblike-da ni samo prodaja, da ni samo določena zadeva, pri trgovini mora izjemno dobro poznati vsebino kaznivega dejanja in vse njegove modalitete. Zato da smo mi nekako naredili korak naprej, ker je to dejanje zelo drugačno od drugih, ampak v tem dejanju je ogromno dinamike in to zahteva od tožilca zelo poglobljeno znanje ne samo na pravni problematiki, ampak tudi mogoče na socialnem področju, predvsem na psihologiji. Ker ta dejanja niso pogosta, da bi tožilci lahko pridobili določeno rutino, smo se

odločili, da bomo na posameznem tožilstvu imeli tožilce, ki bodo zadolženi za to dejanje. Če na posameznem državnem tožilstvu pride do te zadeve imamo za to pristojnega enega državnega tožilca, ki se s tem ukvarja.

3. Kolikšno je skupno število državnih tožilcev, ki se v Sloveniji ukvarjajo z odkrivanjem trgovine z ljudmi (na Vrhovnem državnem tožilstvu, na okrožnih državnih tožilstvih)

11 tožilcev, skupina in jaz kot koordinatorka. Vsi tožilci pa so pravzaprav enkrat letno deležni nekega izobraževanja, nekaj besed o tem, zato da so vsi tožilci »aware of«, da jim ne gre to mimo.

4. Ali se vam zdi, da državni tožilci v procesu formalnega izobraževanja pridobijo vsa potrebna znanja ali bi lahko na tem področju kaj izboljšali?

Mi temu posvečamo veliko pozornosti. Tisti, ki se s tem ukvarjamo imamo dvakrat do trikrat letno sestanke. Vse zadeve tožilci predstavijo meni, vsako posamezno zadevo. Ker jih ni veliko, so potem obdelane na naših kolegijih. Mi se o njih pogovarjamo, vendar ne moremo sklicati zadeve, ko tožilec rabi odgovor v enem dnevu-takrat se pogovori z mano-kaj so razlogi, kateri so dobri, pomagamo si z literaturo. Imamo zelo dobro koordinacijo in mislim, da smo relativno uspešni-to kar pride do nas, mi uspemo sprocesuirati do sodišča, nato se nam pa ustavi.

4.2 Kako so organizirana izobraževanja in usposabljanja državnih tožilcev (kdo jih organizira, kako pogosto potekajo, katera znanja pridobijo, kakšne so cene izobraževanj, kako bi jih ocenili)?

Imamo izobraževanja, imamo tudi skupna izobraževanja, ki jih organizira policija, Društvo Ključ-tožilci se vedno udeležujemo vseh izobraževanj. Zelo veliko delamo na tem.

Izobražujemo se tudi v tujini. Če gre nekdo v tujino mora po pravilu pripraviti prispevek, ki ga predstavi svojim kolegom.

V zvezi s trgovino z ljudmi je potrebo še omeniti, da smo državni tožilci zadolženi še za dve dejanji-zlorabo prostitucije, kamor se mnogokrat naše dejanje usmeri, ker ne moremo dokazati trgovine, ne moremo dokazati da so ga trgovali, dokažemo pa da je bilo to izkoriščanje prostitucije, da je oseba za to svoje delo (za prostituiranje) dobila nesorazmeren delež, da je lahko bila v to delo siljena. Tukaj nastopi neka oblika oduševanja-ve da se bo prostituirala, vendar nato od nje zahtevajo več itd. In še nekaj kar je zelo pomembno-to je internetna pornografija, ko so zlorabljeni otroci. Štejem si v velik uspeh, da smo v lanskem letu dosegli, da se je v KZ1 vpisala tudi posest tovrstnega gradiva-prej smo bila ena redkih držav oziroma mislim, da celo edina, ki posesti internetne pornografije nismo imeli pod inkriminirane. Mi smo opozarjali na to, sama sem opozarjala že leta 1995 pa ni šlo skozi, opozarjali smo skupno, opozarjali smo da nam to dela težave. Tudi tukaj tožilci usmerjamo, sodelujemo s policijo, se udeležujemo mednarodnih akcij v državah Evrope. Problem je ko nastopi faza dokazovanja, z hitrostjo dela, z odčitavanjem računalnika. Mi imamo zadeve na sodišču, ki ležijo tudi nekaj let.

4.3 Kako pomembna se vam zdijo skupna izobraževanja in usposabljanja policistov, državnih tožilcev in zaposlenih iz nevladnih organizacij za zaščito prič?

To se mi zdi neizmerno pomembno. Mislim, da brez skupnih izobraževanj na tem področju ne moremo biti uspešni, zato ker skupna izobraževanja pomenijo tudi, da vsebine opredeljujemo

enako. Služijo pa tudi širjenju posameznih znanj-jaz ne vem vse s policijskega dela, on ne ve vsega iz mojega dela-jaz ne pridobim njegovih znanja, ampak lahko v mojo zavest pride do kaj ga lahko vprašam, kaj lahko od njega pričakujem. In še nekaj je zelo pomembno-na teh izobraževanjih začnemo drug drugega spoštovati, spoštovati njegovo delo in spoštovati omejitve, ki jih ima. Mi na teh izobraževanjih prepoznamo meje pristojnosti in tudi postavljamo drug drugemu meje pristojnosti.

4.4 Ali imate zadostno število primerno izobraženih državnih tožilcev ali bi jih potrebovali več, da bi dvignili uspešnost in učinkovitost odkrivanja trgovine z ljudmi?

Da. Ta hip da, glede na število odkritih dejanj. Ne rabim večjega števila tožilcev, temveč rabim te ki so dobro opremljeni. Lahko pa rečem, da nikoli ni tako dobro, da ne bi moglo biti še boljše, da bi lahko še več naredili. Razlogi, da to ne naredimo so lahko tako subjektivni kot objektivni, ampak v teh razmerah naredimo primerno. Ne dovolj, ampak tako kot sem rekla-nikoli ni tako dobro, da ne bi moglo biti še bolje.

5. V kolikšnem obsegu je državno tožilstvo usmerjalo oziroma usmerja predkazenski postopek odkrivanja trgovine z ljudmi? (ali mi lahko posredujete konkretne statistike tovrstnega sodelovanja?)

Tega vam pa ne bom mogla povedati v interesu postopkov, ki tečejo.

5.1 Kaj pa za tiste, ki so že zaključeni?

Tri, štiri.

V smislu te uredbe se ni usmerjalo veliko teh zadev. To bodimo iskreni, zelo malo Mogoče dve, tri. Pomembno pa je, da se ti tožilci in policisti poznajo med seboj ravno iz teh izobraževanj in ni nujno, da je to usmerjanje. Lahko se pokličeta in se vse dogovorita, pa to ni usmerjanje v smislu uredbe. Mi brez te uredbe popolnoma dobro delujemo. Ta uredba je vsiljena, ta uredba je tujek. Mi brez uredbe zelo dobro sodelujemo. Že ZKP vse določa, uredba je nastala iz določene potrebe, ker so prišli določeni ukrepi. Kriminalisti na osnovnem nivoju točno vedo, da ko vprašajo tožilca za določeno zadevo, je on tisti, ki bo dal pravi nasvet za njega. Uredba je zato, da se premakne odgovornost s strani policije na stran tožilca. Ampak vsak mora svojo zadevo v celoti opraviti, z uredbo ali brez nje. Problem je, da tožilec natančno ve kaj potrebuje v razpravni dvorani, policist ima svoje videnje, njegov nadrejeni ima svoje videnje, zato je uredba včasih zelo huda ovira, ker tožilec reče da nekaj želi in ko policist lahko to opravi v okviru svojega dela, pa se potem pojavijo neke ovire, da tega ne opravi. Tako da to usmerjanje, četudi je določeno...Lahko pa tožilec reče, da nekaj potrebuje, pa policist reče, da zakon tega ne dovoljuje. Sama bi rekla, da na osnovnem nivoju sodelujejo dobro že zato ker si zaupajo in to zaupanje je treba negovati.

6. Ali morda opazate kakšne omejitve pri usmerjanju policije pri odkrivanju trgovine z ljudmi?

Nobenih, zgolj zakonske.

7. Kdo po vašem mnenju igra ključno vlogo pri odkrivanju trgovine z ljudmi in ali bi pri tem moral sodelovati kakšen akter, ki v odkrivanje in sodelovanje s policijo in državnim tožilstvom ni aktivno vključen?

Tega vam iz vidika tožilcev ne morem povedati, to vam bodo povedali na policiji, kdo bi se moral aktivno vključiti. Sama pogrešam aktivnost inšpekcijskih služb-inšpekcija za delo, sanitarna, inšpekcija za gostinstvo-oni bi morali sodelovati s policijo. Oni bi lahko opozarjali,

da imajo na nekem gradbišču več ljudi, da se na nekem posestvu pojavljajo ljudje itd. Sociala že manj, ker ti ljudje se težje zatikajo k sociali.

8. Kako bi ocenili sodelovanje s policijo in nevladnimi organizacijami (Društvo Ključ, Slovenska Karitas)?

Jaz sodelovanje ocenjujem kot dobro, včasih tudi prav dobro- s policijo in nevladnimi organizacijami

- kako bi ocenili vaše odnose: izmenjava informacij, posvetovanja, koordinacijo, tekmovalnost, konfliktnost (kaj prevladuje)?

Dolžnost je da vsi vpleteni povedo o zadevi vse kar vedo. Posvetovanja in koordinacijo izhajajo iz samega usmerjanja. Tekmovalnosti ni, saj oba tečeta k istemu cilju-odkrivanje kaznivega dejanja in storilca. Tukaj niti za trenutek ne sme biti misli o tem kdo je pomembnejši. Ta tekmovalnost se pojavi, vendar jaz je nebi izpostavljala.

Konflikti so seveda so, to je normalno, to je imanentno v vsakem delu je tako. Moji kolegi na terenu imajo težave, ampak to niso konflikti. Če se policija zaveda, da tožilec usmerja ne sme biti konflikta. Gospodar postopka je tožilec, če usmerja. Lahko je to ustvarjalni dialog-dobro se je to pokazalo na primeru v Novem Mestu-policija je želele eno stvar, tožilec drugo, nato je policija iskala zaslombo pri meni, ampak ti ni konflikt v takšnem smislu.

- kako obvezujoče se vam zdi sodelovanje

Zavezuje nas zakon-ZKP. Uredba je samo metodika dela in je zelo odvisna od akterjev, ti pa delajo po zakonu. Jaz sem 22 let bila operativec in so policisti brez uredbe vedeli kaj zahtevam, kaj lahko pričakujejo.

- ali le-to poteka zgolj na formalni ravni ali tudi neformalni

Če bi zadeva potekala zgolj na formalni ravni ne bi nič dosegli. Uredba je list papirja, ki nič ne pomeni. Lahko je platforma na kateri delata.

- ali to sodelovanje prispeva k večji uspešnosti in učinkovitosti odkrivanja trgovine z ljudmi

Je pogoj za minimalno uspešnost.

- kako bi sodelovanje lahko izboljšali

Vedno se lahko izboljšajo, tako da se pristopi k jasnejši poziciji, jasnejšemu spoštovanju vloge vsakega od nas. Bolje bi bilo, če bi policija bolj jasno izpolnila svoje delo. To se vedno da stopnjevati.

9. Kakšna je vaša ocena stanja na področju odkrivanja trgovine z ljudmi v Sloveniji?

- ali Slovenija dosega zastavljene cilje

Prvi cilj je prepoznavanje problema tudi s tožilske stroke in tega smo dosegli. Vendar je pri prepoznavanju problema in uspešnega soočanja s tem kaznivim dejanjem treba stalno delati na tem.

Več bi bilo treba narediti na področju prepoznavanje trgovine z otroki.

- ali opazate pomanjkljivosti v zakonodaji

Ne.

- ali imate s svojimi predlogi odprt dostop do političnih odločevalcev in v kolikšni meri jih le-ti dejansko upoštevajo

Mi opozarjamo na trgovino z ljudmi kot strokovna javnost v poročilih, raznih debatah in nekatere rezultate smo dosegli

- ali vaši viri (kadrovski, finančni, informacijski itd.) ustrezajo vašim potrebam in interesom pri odkrivanju trgovine z ljudmi in ali ste le-te pripravljeni deliti z ostalimi akterji

Finančni viri so zagotovljeni za delo organa, v določeni meri pa nam vire zagotavlja državna tožilka s tem ko postavlja koordinatorja. Pri financah ni težav, plačujejo se vsa izobraževanja, tudi v tujini.

Intervju 2: Tomaž Peršolja, višji kriminalistični inšpektor

1. Kateri so največji problemi s katerimi se soočate pri odkrivanju trgovine z ljudmi?

Največja težava je pri pridobivanju in zavarovanju dokazov, da gre dejansko za trgovino z ljudmi. Velikokrat namreč-čeprav mi kvalificiramo dejanje kot trgovino z ljudmi-državni tožilci nimajo dovolj dokazov, da bi preganjali to kaznivo dejanje in se potem odločijo za kakšno drugo-običajno za zlorabo prostitucije ali grdo ravnanje. Težava je v zagotoviti vseh pravnih norm, ki jih narekuje kazenska zakonodaja

2. Kakšni so cilji policije na področju odkrivanja trgovine z ljudmi?

Identificirati čim več storilcev ter zagotoviti čim več kakovostnih dokazov, na podlagi katerih jih bodo tožilci preganjali.

3. Kolikšno je skupno število kriminalistov, ki se v Sloveniji ukvarjajo z odkrivanjem trgovine z ljudmi (na GPU, po posameznih policijskih upravah)?

Specializiranih je približno dvajset-takih, ki so dali skozi že več usposabljanj in imajo iz tega področja res veliko znanja. So pa tudi drugi kriminalisti, ki so sodelovali pri posameznih usposabljanjih in ki sodelujejo pri teh preiskavah in imajo ustrezna znanja za odiranje. Imamo pa tudi t.i. multiplikatorje iz uniformirane policije in ti izvajajo usposabljanja policistov, tako da mislim, da smo skupaj usposobili čez 800 policistov oziroma imeli usposabljanja na katerih so pridobili osnovna znanja o načinu odkrivanja trgovine z ljudmi, postopkih, ravnanju z žrtvami, ravnanju z dokazi, ravnanju z osumljenci. Tako da je spekter ljudi, ki pozna to problematiko zelo širok

4. Kakšna so po vašem mnenju potrebna znanja za odkrivanje trgovine z ljudmi?

Vsak mora poznati osnovne policijske postopke, ki jih policija izvaja, poleg tega pa gre pri odkrivanju trgovine z ljudmi tudi za bolj specifičen pristop. Zelo pomembno je ravnanje z oškodovanci, ker so velik vir podatkov in pomembna priča v kazenskem postopku. To so žrtve, ki so jim bile povzročene določene travme in to je potrebno upoštevati, na poseben način pristopiti k razgovoru itd. To je zakompliciran sistem in potrebno je specifično znanje, ki ga policist mora pridobiti, da kvalitetno obravnava tako dejanje in ravno zato so tu potrebna dodatna usposabljanja.

Izoblikovali smo koncept katera znanja so nujno potrebna oziroma bi jih morali policisti imeti, da bi zaznali takšna dejanja in kakšne pristope bi morali uporabiti za zavarovanje vseh dokazov oziroma zavarovanju oškodovancev, da bodo lahko potem pripomogli k razkrivanju samega dejanja. Pristop mora biti takšen, da še vedno ostane prostor za odločitev žrtve- ali si ta želi sodelovati ali ne- z napačnim pristopom se lahko žrtev še bolj zapre in morda sploh ne naznani več tega dejanja. Zato je zelo pomembno kako ravnati z žrtvijo. Potem pridejo specialisti, ki so usposobljeni, da lahko potem pravilno in strokovno vodijo razgovor z žrtvami, da jim ponudijo vse možnosti, vse pravice, vse človekove pravice.

4.1 Ali se vam zdi, da kriminalisti v procesu formalnega izobraževanja (Fakulteta za varnostne vede) pridobijo vsa potrebna znanja o trgovini z ljudmi ali bi lahko na tem področju kaj izboljšali?

Na fakulteti se seznanijo s tem pojmom, znajo ločevati trgovino z ljudmi od tihotapstva z ljudmi, spoznajo policijske postopke-osnovna znanja so, vendar program ne zajema specifične ravnanja s samimi žrtvami. Program je bolj splošen.

4.2 Kako so organizirana dodatna izobraževanja in usposabljanja policistov (kdo jih organizira, kako pogosto potekajo, katera znanja pridobijo kriminalisti, kakšne so cene izobraževanj, kako bi jih ocenili)?

V začetku leta 2000 smo sodelovali z Evropsko komisijo, ki je sofinancirala strokovni priročnik za celotno regijo Jugovzhodne Evrope- v priročniku najdemo smernice oziroma sistem kako se usposabljanja izvajajo, dobili smo tudi določene didaktične pripomočke-razne filme za pojasnitev določenih pojavov, razno študijsko gradivo na podlagi katerega se opravljajo vaje, bodisi pisne, lahko pa tudi praktične. Ti nam omogočajo učinkovitejše delo. Z usposabljanji smo začeli leta 2002 in od takrat naprej se vsako leto izvajajo ta usposabljanja-vsaj enkrat na leto. Pri tovrstnih usposabljanjih sodelujejo tudi nevladne organizacije, ki nas seznanijo s specifičnim znanjem o postopkih ravnanja z žrtvami trgovine z ljudmi-njihove izkušnje prenašajo na naše kriminaliste in to je zelo pomembno znanje za sam pristop pri obravnavi tovrstnih kaznivih dejanj.

4.3 Kako pomembna se vam zdijo skupna izobraževanja in usposabljanja policistov, državnih tožilcev in zaposlenih iz nevladnih organizacij za zaščito žrtev?

Policija vsako leto organizira eno usposabljanje za predstavnike nevladnih organizacij in če si ti vzamejo dovolj časa sodelujejo tudi pri nekaterih usposabljanjih policistov. Oni osnovna znanja prenašajo na policiste, hkrati pa se seznanijo z osnovnimi aktivnostmi, ki jih izvajajo policisti.

Glede izobraževanja in usposabljanja s tožilci-eno takšno usposabljanje je bilo lani, organiziralo pa ga je Društvo Ključ. Bilo je namenjeno izmenjavi izkušenj in dobrih praks vseh vpletenih strani.

Na ministrstvu za pravosodje pa se pripravlja načrt usposabljanja tožilcev in sodnikov, ki naj bi bil sprejet letos in zaživel drugo leto.

5. Kakšno je razmerje med številom odkritih dejanj trgovine z ljudmi, ki so bila odkrita na podlagi reaktivne preiskave v primerjavi s tistimi odkritimi s proaktivno preiskavo in kaj je razlog tovrstnega razmerja?

Večina preiskav je proaktivnih, čeprav se začne sama preiskava na pobudo ene izmed žrtev, ki najavi, da je bilo storjeno kaznivo dejanje. Potem začnemo z bolj sistematičnim zbiranjem dokazov. To si lahko privoščimo oziroma smemo narediti, ko ni potrebno še reševanje ostalih žrtev, ko vidimo, da zdravje in življenje teh žrtve ni ogroženo in takrat lahko opravimo takšne preiskave-še dodatno zbiramo obvestila, dokaze, obremenilne dokaze za osumljence in na takšen način bolj kvalitetno pristopimo k samemu postopku. Če gremo takoj v podajo kazenske ovadbe, dostikrat zmanjka marsikateri pomemben dokaz, ki bi pripomogel k obsodilni sodbi in velikokrat se postopek zaradi pomanjkanja dokazov ustavi. Pri tem moramo biti pazljivi in gledati, v prvi vrsti, na interes žrtve in drugič interes same preiskave.

6. Kakšno je razmerje med uporabo klasičnih policijskih ukrepov ter prikritih preiskovalnih ukrepov pri odkrivanju trgovine z ljudmi?

Vedno se dopolnjujejo. Tukaj je potrebno vedeti, da se te dejavnosti izvajajo na prikrit način in potem je s klasičnimi metodami (z opravljanjem razgovorov, z zbranimi hišnimi preiskavami, ukrepi, ki nam jih določa ZKP) težko priti do dokazov in zato je tukaj skoraj ne obhodna uporaba prikritih ukrepov, še posebej zato ker to ponavadi izvajajo kriminalne združbe-več storilcev med katerimi so eni na višjem nivoju, ki samo organizirajo delo, drugi so izvajalci posameznih aktivnosti te združbe in tukaj je treba tudi jasno opredeliti naloge kriminalne združbe. Le s tovrstnimi ukrepi se da dokazati, da delujejo v obliki neke hierarhije, mreže, ko izvajajo ta kazniva dejanja.

Ko gremo v uporabo prikritih ukrepov so časi limitirani-no moremo izvajati ukrepov zoper posamezno osebo več kot šest mesecev-so sicer določene izjeme-vendar se ponavadi po šestih mesecih zadeve zaključijo. Samo zbiranje obvestil, dokazov, lahko traja tudi leto dni ali več. Imeli smo že primer, ko smo dlje časa zbirali obvestila, oblikovali celotno sliko delovanje te združbe in šele nato pristopili k konkretni preiskavi in nato zadevo v par mesecih zaključili, ko je tožilec bil mnenje, da je dokazov dovolj.

7. Kdo po vašem mnenju igra ključno vlogo pri odkrivanju trgovine z ljudmi in ali bi pri tem moral sodelovati kakšen akter, ki v odkrivanje in sodelovanje s policijo in državnim tožilstvom ni aktivno vključen?

Davčni inšpektorat je pomemben člen pri preiskavah, posebno ko je potrebno ugotavljati te finančne tokove, utaje davke in ostale anomalije, ki jih izvajajo te kriminalne združbe.

8. Kako bi ocenili sodelovanje z državnim tožilstvom in nevladnimi organizacijami (izmenjava informacij, posvetovanja, koordinacijo, tekmovalnost, konfliktnost).

Tukaj bi rad poudaril, da ima policija sklenjen sporazum z Društvom Ključ. Bile so tudi priprave na podpis takšnega sporazuma z Društvom Karitas, vendar so se razmere v Sloveniji obrnile-vlada je namenila določena sredstva za sofinanciranje projekta nevladnim organizacijam oskrbe žrtve trgovine z ljudmi in v teh pogodbah je tudi navedeno, da morajo nevladne organizacije sodelovati z organi odpravljanja (policijo) in organi pregona (tožilstvo) in pri izvajanju svojih aktivnosti-to so pogodbeno določila in ko so le-ta bila opredeljena in navedena v pogodbah, je potreba po posebnih sporazumih upadla. To sodelovanje vezano tudi na skupna usposabljanja

Policija je že po zakonu državne tožilce dolžna obveščati in tožilstvo dolžno usmerjati sam postopek preiskave, tako da mislim, da tukaj ni nekih težav. Sodelovanje mora biti če hočemo biti učinkoviti. Takoj po zaznavi obvestimo državnega tožilca, ki mora dati usmeritve. Včasih že sama policija nakaže v katero smer naj bi šla preiskava in v tem primeru tožilec ne daje dodatnih usmeritev, če pa policija kaj pozabi, pa jih državni tožilec na to opozori. Tukaj torej gre v prvi vrsti za obveščanje-policija pozna svoje delo in tukaj tožilec skoraj ne bi smel nič predlagati. Tožilec lahko potem, če vidi da je policija kaj pozabila ali ima drugačen vidik, kje bi še lahko pridobil kakšne določene dokaze, ki jih ima pri svojem delu, nas na to opozori.

Včasih ima kdo kakšen drugačen pogled na sam potek preiskave, samo videnje na kakšne način se bo zaključila preiskava, vendar se zadeve po razmisleku uskladijo. Policija ima dosti več informacij in ima boljši pregled nad samo zadevo in ko se to predstavi tožilcu v kratkem telefonskem razgovoru (pol ure) potem mogoče tožilec nima prave slike. Potem ko je treba dopolniti prvo informacijo, potem tudi on vidi zadevo drugače kot po prvotni predstavitvi. Največkrat je težava v samem informiranju tožilcev. Mogoče si ob prvem kontaktu mislijo, da

policisti nimajo pojma, da je kriva policija, ki mu ne da dovolj informacij, da bi se lahko primerno odločil, ampak to mislim da je bolj problem informiranosti kot pa konfliktov.

- ali le-to poteka zgolj na formalni ravni ali tudi neformalni

Na formalni ravni so to dopisi, ki si jih izmenjujemo. Neformalna raven je pa ta raven informiranja-razen nekih zaznamkov, zabeležkov tukaj ne protokoliramo teh pogovorov, kar pa ne vpliva na samo preiskavo, temveč zgolj povečuje kakovost preiskav-dobro je informirati tožilca, zato da ti da še kakšno dodatno rešitev, ki bi jo lahko izvedel. Pri sodelovanju ni težav

- kako bi sodelovanje lahko izboljšali

Izboljšali bi ga lahko tako, da bi bilo več tožilcev s katerimi bi lahko sodelovali. Treba je vedeti, da je kaznivih dejanj vsako leto več, državnih tožilcev pa ostaja približno enako in so obremenjeni ne samo z usmerjanjem naših preiskav, ampak tudi s samimi preiskavami, ki potekajo na sodiščih in to jim vzame precej časa in truda, saj se morajo zelo dobro pripraviti na postopke na sodiščih. Premalo jih je, da bi to sodelovanje še izboljšali, da bi državni tožilci prišli zraven, sodelovali pri razgovorih, pri pripravah na preiskavo itd. To je pomanjkljivost, ki nas ovira pri tem, da bi bil tožilec res aktiven od samega začetka. Žal trenutno to ne gre.

9. Kakšna je vaša ocena stanja na področju odkrivanja trgovine z ljudmi v Sloveniji?

- ali Slovenija dosega zastavljene cilje

V naši medresorski delovni skupini za boj proti trgovini z ljudmi se vidi kakšen je razvoj, kakšna je strategija razvoja na tem področju. Postavili smo določene manjše cilje, kako postopoma doseči nek nivo ki naj bi bil idealne in mislim, da je prav tak pristop pravilen, da si vsako leto zadamo nov cilj, nov preskok na višji nivo in da je v takšnem kontekstu to možno tudi izvesti, predvsem če upoštevamo, da je včasih potrebno spreminjati zakonodajo, sprejemati predloge, da je potrebno zagotavljati finančna sredstva za oskrbo žrtev trgovine z ljudmi, za same preiskave, tako da je tak pristop dokaj dober.

-v nacionalnem programu je kot eden od ciljev za boj proti organiziranemu kriminalu zapisana centralizacija kriminalistične obveščevalne dejavnosti

To se nanaša na sistem zbiranja in obdelovanja podatkov o tovrstnem delovanju. Cilj je centralizirati podatke na državnem nivoju, da bi bili poenoteni postopki. Sedaj imamo določene pomanjkljivosti, ki bi jih bilo potrebno odpraviti, zaradi povečanja učinkovitosti policije. Zaenkrat tega sklepa še nismo realizirali, ker je to zelo širok projekt v katerega je potrebno vložiti veliko znanja in finančnih sredstev.

- ali opazate pomanjkljivosti v zakonodaji

Mislim, da jih ni.

- ali imate s svojimi predlogi odprt dostop do političnih odločevalcev in v kolikšni meri jih le-ti dejansko upoštevajo

Največji uspeh je aktivnost vladne medresorske delovne skupine. Tukaj se vsako leto pripravijo določeni sklepi, poročila, pobude, ki gredo na vlado in naprej v parlament in to telo je pomembno, da posamezne ideje pridejo do politike, da se začnejo tudi oni o teh vprašanih pogovarjati, da tudi na podlagi naših predlogov sprejmejo določene odločitve, tako da mislim, da se je tudi ta pristop izkazal kot zelo dober.

- ali vaši viri (kadrovski, finančni, informacijski itd.) ustrezajo vašim potrebam in interesom pri odkrivanju trgovine z ljudmi in ali ste le-te pripravljene deliti z ostalimi akterji

Vedno bi lahko bilo še kaj več. Če si pogledamo cilje, ki bi jih radi dosegli v prihodnosti, bi vsekakor bilo potrebno imeti več kadrovskih resursov, ampak to ne gre s tem se je potrebno zadovoljiti, potrebno je da smo racionalni, pridobiti čim več iz tega kar nas je.

Finančne osnove so zagotovljene, tako da osnovna finančna sredstva za delovanje vseh projektov oskrbe, informacijskih kampanj, raziskovalnih študij so, vendar so pričakovanja morda nekoliko višja-lahko bi opravili bolj kvalitetne študije, če bi bilo več denarja. Zagotavljamo zgolj osnovno oskrbo za žrtve trgovine z ljudmi-tukaj se pojavlja vprašanje žrtev-običajno imajo poškodbe ali psihične težave, ki jih je treba ustrezno zdraviti, potrebno je narediti tudi kakšne kirurške posege, ki ne spadajo v okvir nujne, prve pomoči in tistim, ki nimajo sklenjenega zdravstvenega zavarovanja je takšno oskrbo skoraj nemogoče zagotoviti iz teh sredstev, ki so na razpolago in to je izziv za prihodnost-zagotoviti vir sredstev, neko rezervo iz katere se bodo potem črpala sredstva za tovrstne posege. Poznamo primere, ko žrtve že okrevajo, so pa podvržene določenim boleznim, ki zahtevajo draga zdravila in tukaj imajo vsi težave kako zagotoviti ta sredstva-ta težava tudi v tujini.

Največja težave glede informacij je v slabi osveščenosti javnosti. Vsake toliko časa se govori o tej problematiki, vendar je dostopnost širši javnosti slaba. To je mogoče zopet povezano s finančnimi sredstvi. Če bi projekt, ki bi omogočal s kakšnimi inserti, v kakšnih oddajah, v medijih, s kampanjami osveščati ljudi, povečati občutljivost ljudi do tega pojava.

10. Ali s strani mednarodnih organizacij in struktur (Interpol, Europol, itd.) obstajajo obvezujoča pravila (uredbe, direktive), ki se jih morate pri odkrivanju trgovine z ljudmi držati?

Ko vodimo postopek trgovine z ljudmi se vedno dotaknemo organizirane kriminalitete, ki je mednarodna in tukaj hitro ugotovimo, da bi brez uspešnega mednarodnega sodelovanja bili težko učinkoviti, zato smo pristopili tako k Interpolu kot Europolu in vse te organizacije zbirajo podatke tudi iz teh delovnih področij. Pomembne je tudi policijska organizacija za Jugovzhodno Evropo SECI Center in prav ta center je zelo aktiven pri preprečevanju ilegalnih migracij in precej usmerjen v zblíževanje sodelovanja med posameznimi policijami in skupnega nastopanja in ukrepanja, zlasti zato ker je ta regija tako povezana. Tako da aktivnosti morajo potekati, če želimo biti učinkoviti.

Intervju 3 -Nina Stenko, predstavnica Slovenske Karitas

1. Kakšni so vaši cilji in interesi na področju boja proti trgovini z ljudmi?

Naši cilji in interesi so na področju boja proti trgovini z ljudmi predvsem realizacija poslanstva Karitas, to pa je:

- pomagati vsakemu človeku v stiski,
- zagovarjati revne, zapostavljene, obrobne,
- graditi pravičnejšo družbo,
- ščititi človeško življenje,
- sodelovati z drugimi karitativnimi in socialnimi organizacijami v Cerкви in družbi.

Slovenska Karitas se z žrtvami trgovine z ljudmi pri svojem humanitarnem dobrodelnem delu srečuje že vrsto let (tovrstna problematika se je reševala v okviru ostalih socialnih Zavodov Karitas-npr. materinski dom, referat za odvisnike ipd.), od leta 2006 pa svoje poslanstvo uresničujemo tudi preko aktivnega delovanja na področjih boja proti trgovini z ljudmi:

- Pomoč in zaščita žrtev (krizna/varna namestitvev, v letih 2008/2009 izvajamo krizno namestitvev-financirano s strani MDDSZ);
- Izobraževanje;(STROKOVNEGA TIMA (interno in na državni ravni-Medresorska delovna skupina), PROSTOVOLJCEV, ŠIRŠE JAVNOSTI (npr. posvet verskih skupnosti)
- (Mednarodno) sodelovanje (NA DRŽAVNI RAVNI:MDDSZ, MNZ, MP, socialni zavodi Karitas, Društvo Ključ, Slovenska filantropija, ženske redovne skupnosti, Društvo za nenasilno komunikacijo...; NA MEDNARODNI RAVNI: COATNET, IOM, La Strada, Caritas Europa, Caritas Internationalis, CARE International, OVSE...;
- Preventivno delovanje (SENZIBILIZACIJA PREDSTAVNIKOV ŠKOFIJSKIH IN ŽUPNIJSKIH KARITAS, IZOBRAŽEVANJE ZNOTRAJ MREŽE KARITAS (SEMINARJI), SEMINARJI Z MEDNARODNO UDELEŽBO ZA ŠIRŠO POPULACIJO).

Naše delo usmerjajo etična načela (v ospredju predvsem spoštovanje odločitev posameznika, možnost izbire pomoči), ki so nujen pogoj za kvalitetno strokovno delo z žrtvijo.

2. Kakšna je po vašem mnenje vloga Slovenske Karitas pri odkrivanju trgovine z ljudmi?

Naša vloga pri odkrivanju trgovine z ljudmi je predvsem posredna. S preventivnimi dejavnostmi, izobraževanju poskušamo senzibilizirati širšo javnost, da bi postala občutljiva na ta pojav, da ne bi pogledala stran, se brigala le zase. Odkrivanje kot tako je v prvi vrsti domena policije in drugih organov, ki imajo pristojnosti na tem področju, mi jih nimamo. Lahko pa je prav civilna družba tista, ki s svojim opozarjanjem doseže kritično maso, da se policija odzove in resno vzame nek primer.

3. Kako pomembno se vam zdi žrtev in/ali pričo trgovine z ljudmi vzpodbudite in prepričate, da sodeluje s policijo in/ali državnim tožilstvom?

Žrtve, ki prihajajo v krizno namestitvev, so k nam napotene s strani policije. Pogodba z MDDSZ nas zavezuje, da v ta program sprejemamo samo take posameznike. Se pravi, da v neki začetni fazi že imajo stik s policijo, drugače jih pri nas ne bi bilo. Na žalost je v naši državi tako zakonsko urejeno, da se nudi zaščita samo tistim žrtvam, ki želijo sodelovati s policijo, tožilstvom. Žrtve, ki so vključene v program krizne namestitve ne prepričujemo, naj

sodelujejo s policijo, saj nismo represivni organ, temveč delujemo s socialnega vidika! Seveda pa žrtvi predstavimo njen položaj, ji razložimo, kako poteka postopek pred sodiščem, jo seznanimo z njenimi pravicami, nudimo pravno svetovanje (*Pravno svetovanje se izvaja na dva načina oziroma na dveh nivojih, glede na zahtevnost potrebnega strokovnega znanja in pristojnosti za pravno svetovanje.*

Prvo pravno pomoč nudi strokovni/a delavec/ka, ki se je predhodno seznanil/a s pravnimi zadevami, ki se nanašajo na pravice do bivanja, urejanja dokumentov, statusa in pravic v sodnih postopkih. Pravno svetovanje poteka v dogovoru s koordinatorjem pri policiji, ki obravnava primer.

Pri zahtevnejših pravnih zadevah in v primerih, ki so po svoji naravi izjemni, se svetovalec/ka posvetuje s pravnico, ki po dogovoru opravlja pravno svetovanje znotraj programa. Po potrebi se uporabnika/co tudi seznanjajo s pravico in se vse zadeve ureja v skupnem sodelovanju.

Svetovalec/ka se pri svojem delu naslanja na osnovne človekove pravice, določbe Konvencije združenih narodov o mednarodnem kriminalu in Protokolu o preprečevanju, kaznovanju in zatiranju trgovine z ljudmi in Etični kodeks Karitas ter Etična načela v socialnem varstvu. V kolikor je potrebno specifično znanje, se lahko poveže z ustrežno vladno ali nevladno organizacijo (Svet za pravičnost in mir, Pravno informacijski center, Šola za mir, Urad varuha človekovih pravic, Fundacija Gea 2000...) oziroma drugim pravnim strokovnjakom.

Sodelavka Karitas, ki je pravnica (prostovoljka) enkrat tedensko svetuje (po 5 – ur) različnim prosilcem za pomoč; po potrebi sodeluje tudi v tem programu. Svetovalno delo žrtvam zagotavlja po potrebi, najmanj 2 – uri tedensko za vsak obravnavan primer in sicer na mestu namestitve.).

Ker je program Oskrbe žrtev trgovine z ljudmi neločljivo povezan z organi odkrivanja in organi kazenskega pregona, tako v pred kazenskih in kazenskih postopkih, kot tudi pri sami oskrbi žrtev, smo v treh letih uradnega delovanja spletli mrežo obojestranskega sodelovanja z omenjenimi organi. Srečujemo se na skupnih izobraževanjih in med nami se je vzpostavil most zaupanja, ki je še kako pomemben za dobro, hitro in učinkovito sodelovanje.

Psihosocialna pomoč že v fazi predkazenskega postopka lahko bistveno vpliva in pripomore na sposobnost in moč žrtve, da na primeren način sodeluje z institucijami, saj ima ob sebi zagovornika in strokovnjaka, na katerega se lahko obrne. Kot civilna oseba ima strokovni delavec prednost pred institucionalnim predstavnikom v smislu občutka zaupnosti, topline in varnosti, ki ga nudi žrtvi.

Sodelovanje prinese še nekatere druge prednosti, kot so več možnosti za odkrivanje trgovcev ali združb na podlagi več izpovedi žrtev, s katerimi se sodeluje v okviru oskrbe, kot tudi predkazenskih postopkov. Več uporabnikov/c v programu pomeni več informacij za organe pregona, hkrati pa večji občutek varnosti za uporabnike/ce v programu. Sodelovanje je nujno tudi zaradi zagotavljanja obveščenosti organov, saj na ta način pridobijo potrebne informacije za nadaljnje postopke odkrivanja te vrste kriminala. Kot nevladna organizacija pa si vsekakor želimo tudi pomoči s strani organov odkrivanja in pregona v naši državi. Z izmenjavo informacij, ki seveda niso zaupne narave, pač pa praktične, bi bistveno pripomogli k razumevanju, odkrivanju in razvijanju še boljših oblik pomoči žrtvam trgovine ter oblikovanju preventivnih ukrepov. Z obojestranskim sodelovanjem bi pridobili tudi podporo vladnih organov, kar pripomore k učinkovitejšemu delu. Sodelovanje je nujno in načrtujemo, da bomo v letu 2009/10 še napredovali v tej smeri.

Slovenska Karitas lahko zaradi lastne (mednarodne) mreže (smo namreč članica COATNET-a), dolgoletnih izkušenj Caritas Europa (v kateri smo polnopravna članica), vključitve v program ženske redovne skupnosti, partnersko vstopa v sodelovanje z organi odkrivanja oziroma kazenskega pregona Republike Slovenije.

Slovenska Karitas prevzema del vloge v boju proti trgovini z ljudmi – to je oskrba žrtev v obliki krizne, lahko tudi varne namestitve. Od leta 2006 sodeluje v Medresorski skupini za boj proti trgovini z ljudmi, z državnimi institucijami in drugimi nevladnimi organizacijami, vključuje se v mednarodno mrežo za pomoč žrtvam trgovine z ljudmi in si širše prizadeva za preprečevanje trgovine z ljudmi (sodelovanje v Caritas Europa, Caritas Internationalis, COATNET, IOM,...), izmenjuje izkušnje na mednarodnih konferencah (Care International, OVSE,...), in spoznava primere dobre prakse. Slovenska Karitas s svojim delom učinkovito pripravlja žrtve na sodelovanje z organi pregona, žrtvam nudi ustrezno oskrbo, da preko zadovoljstva in zagotovljenega občutka varnosti lažje in bolj mirno sodelujejo v pričanju in zbiranju dokazov proti storilcem kaznivih dejanj trgovanja z ljudmi in sorodnih kaznivih dejanj.

4. Kolikšno je število vaših zaposlenih, ki se ukvarjajo z žrtvami trgovine z ljudmi in kakšna je njihova izobrazba?

Vodja projekta; izobrazba: univ.dipl. teolog in dipl. socialni delavec; 30 let delovnih izkušenj, veliko znanj s področja reševanja socialnih stisk, alkoholizma, nasilja, odvisnosti, trgovine z ljudmi;

Strokovna delavka; izobrazba: univ.dipl.socialna pedagoginja; znanja s področja ženskih stisk, odvisnosti, odklonskih vedenj, vzgoje, trgovine z ljudmi; članica Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi).

Strokovna sodelavka (le del na tem projektu): administrativni tehnik; znanja s področja nasilja, alkoholizma, migracije, trgovine z ljudmi.

Slovenska Karitas kot NVO in kot humanitarna organizacija daje poudarek na prostovoljstvu. Tako je tudi v ta projekt vpeto več prostovoljcev z različno izobrazbo (pravnica, tolmači in prevajalci (več kot 23), teologi, soc.delavci, študentka visoke policijske in varnostne šole, redovnice z znanjem na tem področju itd.).

4.1 Ali imate zadostno število primerno izobraženih zaposlenih ali bi jih potrebovali več, da bi dvignili uspešnost in učinkovitost odkrivanja trgovine z ljudmi?

Kot sem že zapisala, ni naša prioriteta odkrivanje trgovine z ljudmi, temveč preventiva in oskrba žrtev. Za slednje imamo primerno usposobljen strokovni tim (v njem so tudi nekateri zgoraj omenjeni prostovoljci). Ni finančnega zaledja, da bi lahko zaposlovali več strokovnjakov, zato so ti pri nas kot prostovoljci. Samih sredstev za naše delovanje na področju boja proti trgovini z ljudmi je premalo. Tako tudi ne moremo tako velikopotezno vstopati v preventivno delovanje, kot bi si želeli, saj nimamo toliko lastnih sredstev.

4.2 Ali je kdo izmed zaposlenih izrecno usposobljen za vzpodbujanje žrtev in prič, da sodelujejo s policijo in/ali državnim tožilstvom?

Nekaj takega kot je izrecna usposobljenost za vzpodbujanje žrtev in prič, da sodelujejo s policijo/tožilstvom, ni. Strokovni vodja projekta, strokovna delavka in pravica so po našem mnenju na podlagi njihovih specifičnih socialnih in socialno-pedagoških ter pravnih znanj ter izkušenj z delom z žrtvami dovolj usposobljeni za pripravo žrtve na pričanje in seznanitev z njenimi pravicami. Slednji in tudi ostali prostovoljci pa se redno udeležujejo izobraževanj na temo trgovine z ljudmi, pomoč žrtvam tako pri nas kot v tujini

4.3 Kako so organizirana dodatna izobraževanja in usposabljanja zaposlenih (kdo jih organizira, je njihovo število natančno določeno, kakšne so cene izobraževanj)?

O vsem, kar se dogaja v okviru projekta Oskrba žrtev trgovine z ljudmi-tudi izobraževanja, odloča, se posvetuje, organizira Strokovni tim (v njem so že prej omenjeni zaposleni in prostovoljci). Tako obstajajo interna izobraževanja (strokovni tim), širša izobraževanja za sodelavce Karitas ter seminarji (ponavadi z mednarodno udeležbo) odprtega tipa, za vse zainteresirane (posebej so ponavadi vabljeni organi socialnega skrbstva, upravne enote itd. ki potrebujejo več znanj za prepoznavanje tovrstne problematike in to potrebujejo pri svojem delu). Organizator je Slovenska Karitas, število udeležencev ni nikoli natančno določeno, ta izobraževanja za udeležence niso plačljiva (zaradi širše dostopnosti).

Strokovni tim se udeležuje mednarodnih izobraževanj, ki potekajo v okviru različnih organizacij, nekaj pa je izobraževanj v tujini v sorodnih organizacijah (npr. Caritas Udine, Caritas BiH ipd.). Nekateri organizatorji financirajo potne stroške, drugi imajo kotizacijo, spet drugi ne.... Zelo različno.

4.4 Kako pomembna se vam zdijo skupna izobraževanja in usposabljanja vaših zaposlenih, policistov in državnih tožilcev?

Skupna usposabljanja so pomembna (je bilo že zgoraj opisano zakaj in kako). Precej malo (po mojem osebnem mnenju premalo ljudi) se ukvarja s tem področjem, zato se že vsi povečini poznamo. Ker gre za zelo specifično področje, tudi občutljivo, je zelo dobro, da imamo že od prej nek profesionalen stik, saj je potem lažje sodelovati. Vemo na koga se obračati v določenih primerih ipd.

5. Kolikšen delež žrtev vam uspe prepričati, da sodelujejo s policijo in državnim tožilstvom in/ali da kaznivo dejanje prijavijo?

Vse žrtve v prvi fazi sodelujejo s policijo, le take so usmerjene v oskrbo. Je pa precejšen delež žrtev, ki se potem, ko se spočijejo, zadovoljijo osnovne potrebe premislijo, ne želijo sodelovati ipd. Natančnega odstotka vam ne morem podati.

6. Kdo po vašem mnenju igra ključno vlogo pri odkrivanju trgovine z ljudmi in ali bi pri tem moral sodelovati kakšen akter, ki v odkrivanje in sodelovanje s policijo in državnim tožilstvom ni aktivno vključen?

Že prej omenjeno je policija tista, katere delo je že v osnovi odkrivanje TzL. Civilna družba bi morala s pritiskom, pozornostjo ojačati delo policije. Več NVO bi moralo biti aktivnih na področju preprečevanja TzL.

7. Kako bi ocenili sodelovanje s policijo in državnim tožilstvom?

Sodelovanje s policijo/tožilstvom je zadovoljivo.

- ali se vam zdi, da so odprti za vse nevladne organizacije, ki se ukvarjajo z zaščito prič in žrtev

čedalje bolj so odprti za sodelovanje navzven, čeprav se še vedno zasledi kakšen predsodek, vendar čedalje redkeje.

- vas dojemajo kot relevantnega in enakovrednega igralca pri odkrivanju trgovine z ljudmi

pri odkrivanju jim nismo enakovredni, ker to ni naša prioriteta!!!

- ali gre pri vaših odnosih za izmenjavo informacij, posvetovanja, koordinacijo, tekmovalnost, konfliktnost (možnih več odgovorov; kaj prevladuje)?

- pri sodelovanju gre za izmenjavo informacij, posvetovanje, multidisciplinaren pristop, sem in tja seveda prihaja do različnih mnenj, vendar ni to konfliktnost, temveč konfrontacija različnih mnenj in pogledov (represivni pogled vs. Socialni pogled na žrtve).

- ali sodelovanje poteka zgolj na formalni ravni ali tudi neformalni ravni

sodelovanje poteka na profesionalni ravni, ki je lahko toliko fleksibilna, neformalna, da npr. vemo kdo je za kaj zadolžen, se pokličemo, posvetujemo, povprašamo za mnenje, si naredimo uslugo, ko gre za pristojnosti ki jih npr. mi nimamo, policija pa jih ima (primer: klic na naš 24-ur dosegljivi telefon za žrtve trgovine z ljudmi, pristojna oseba na policiji lahko prosi pristojno policijsko patruljo, da še enkrat preveri stanje na terenu in preveri, če gre mogoče za žrtev TzL ali pa kakšno drugo ogroženost, da zaščitijo to osebo, četudi ne gre za TzL-upam da je razumljivo).

- ali to sodelovanje dejansko prispeva k večji uspešnosti in učinkovitosti odkrivanja trgovine z ljudmi ali obratno

to sodelovanje prispeva k večji strokovnosti in učinkovitosti na področju boja proti trgovini z ljudmi (ne le odkrivanju).

- kako bi sodelovanje lahko izboljšali

- izboljšali bi ga s še več strokovnosti, manj predsodki.

8. Kakšna je vaša ocena stanja na področju odkrivanja trgovine z ljudmi v Sloveniji?

- ali Slovenija dosega zastavljene cilje

v Sloveniji je veliko več žrtev trgovine z ljudmi kot jih je odkritih, morda dosegamo zastavljene cilje, smo visoko v razvrstitvi TIR, vendar to še ne pomeni da smo super učinkoviti. Menim, da bi lahko policija več samoiniciativno delala na tem področju, ne le takrat, ko se oddaja poročila za EU, in drugo.

- ali opazate pomanjkljivosti v zakonodaji

zakonodaja je pomanjkljiva v tem segmentu, da mora žrtev sodelovati s policijo in da v nasprotnem primeru nima zakonske podlage za zaščito. V tujini je doba okrevanja 3 mesece, tako bi moralo biti tudi v Sloveniji.

- ali vaši viri (kadrovski, finančni, informacijski itd.) ustrezajo vašim potrebam in interesom pri odkrivanju trgovine z ljudmi in ali ste le-te pripravljeni deliti z ostalimi akterji

kot sem že napisala nimamo specifičnih potreb po tem, da bi odkrivali trgovino z ljudmi. V kolikor bi imeli več finančnih sredstev (kadrovsko smo kar dobro popolnjeni), bi lahko več delali na preventivi, zajeli širšo populacijo in tako bi bilo posredno tudi odkritih primerov več. Vedno smo pripravljeni na sodelovanje, sploh pretok informacij je izrednega primera, saj gre za globalni problem, ki ga bomo uspeli zamejiti le z dobrim mednarodnim sodelovanjem.

PRILOGA E: Anketni vprašalnik izveden med državnimi tožilci, ki se ukvarjajo s trgovino z ljudmi

1. Prosim, da ocenite vsebino izobraževanj in usposabljanj, ki se jih udeležujete na temo trgovine z ljudmi?

- 1) zelo slaba
- 2) slaba
- 3) dobra
- 4) zelo dobra

1.1 Prosim, da ocenite vsebino skupnih izobraževanj in usposabljanj, na katerih poleg vas, sodelujejo tudi policisti, člani nevladnih organizacij?

- 1) zelo slaba
- 2) slaba
- 3) dobra
- 4) zelo dobra

1.2 Prosim, da ocenite število vseh izvedenih izobraževanj in usposabljanj?

- 1) premalo
- 2) zadostno
- 3) preveliko

1.3 V kolikšni meri vam ta izobraževanja in usposabljanja koristijo pri usmerjanju policije v predkazenskem postopku?

- 1) koristijo mi zelo malo
- 2) koristijo mi v določeni meri
- 3) zelo mi koristijo

1.4 Prosim vas, če mi navedete vsebine, ki jih na izobraževanjih in usposabljanjih pogrešate in bi vam koristile pri usmerjanju policije v primerih odkrivanja in preiskovanja trgovine z ljudmi?

1.5 S kakšno oceno bi ocenili svoje poznavanje kriminalističnih postopkov?

- 1) nezadostno
- 2) zadostno
- 3) dobro
- 4) prav dobro
- 5) odlično

2. Prosim, da podate vašo oceno o pristojnostih, ki jih imate pri usmerjanju policije?

- 1) premajhne pristojnosti
- 2) zadostne pristojnosti
- 3) prevelike pristojnosti

3. Kako pogosto v predkazenskem postopku sodelujete z nevladnimi organizacijami, ki skrbijo za zaščito žrtev trgovine z ljudmi?

- 1) vedno
- 2) pogosto
- 3) nekajkrat

- 4) redko
- 5) nikoli

4. Kolikokrat ste pri primerih odkrivanja trgovine z ljudmi s policijo sodelovali že od samega začetka odkrivanja in preiskovanja?

- 1) vedno
- 2) pogosto
- 3) nekajkrat
- 4) redko
- 5) nikoli

5. V kateri fazi odkrivanja trgovine z ljudmi se policija obrne na vašo pomoč?

6. Kakšno je število stikov s policisti v fazi odkrivanja trgovine z ljudmi?

- 1) premajhno
- 2) zadostno
- 3) preveliko

7. Kolikokrat policija upošteva in reagira na vaše usmeritve in zahteve v primerih odkrivanja trgovine z ljudmi?

- 1) vedno
- 2) pogosto
- 3) nekajkrat
- 4) redko
- 5) nikoli

8. Kako bi ocenili vmesne informacije, ki vam jih posreduje policija v zvezi s svojim delom na področju trgovine z ljudmi?

- 1) zelo slabe in zelo pomanjkljive
- 2) slabe in pomanjkljive
- 3) zadovoljive
- 4) dobre in izčrpne
- 5) zelo dobre in zelo izčrpne

9. Kako bi ocenili končne informacije in dokaze, ki vam jih posreduje policija?

- 1) zelo slabe in zelo pomanjkljive
- 2) slabe in pomanjkljive
- 3) zadovoljive
- 4) dobre in izčrpne
- 5) zelo dobre in zelo izčrpne

10. Kako pogosto pri odkrivanju trgovine z ljudmi prihaja do konfliktov s policijo?

- 1) nikoli
- 2) redko

- 3) nekajkrat**
- 4) pogosto**
- 5) zelo pogosto**