

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Iza Tršar**

**Medorganizacijska diplomacija OVSE in Sveta Evrope: primer boja  
proti trgovini z ljudmi**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2012**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Iza Tršar**

**Mentor: red. prof. dr. Zlatko Šabič**

**Medorganizacijska diplomacija OVSE in Sveta Evrope: primer boja  
proti trgovini z ljudmi**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2012**

*Znanost, pravilno razumljena, ozdravi človeka njegove oholosti;  
pokaže mu namreč njegove meje.  
(Alfred Schweitzer)*

#### *ZAHVALA*

*Iskrena hvala mentorju za potrpežljivost, živahne polemike ter  
spodbujanje k individualnemu razmišljanju in kreativnosti.*

*Posebna zahvala tudi obema intervjuvancema za nepozabno  
sodelovanje in dragocen vpogled v diplomatsko prakso.*

*Hvala tudi moji mami za njeno nesebično odrekanje, skrb in  
vzgojo v brezkompromisnem humanističnem duhu.*

## **Medorganizacijska diplomacija OVSE in Sveta Evrope: primer boja proti trgovini z ljudmi**

Pričujoče magistrsko delo obravnava medorganizacijsko diplomacijo, tj. diplomacijo med mednarodnimi organizacijami, med Svetom Evrope in Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) ter delovanje obeh organizacij na področju boja proti trgovini z ljudmi. Svet Evrope in OVSE z medorganizacijsko diplomacijo, katere elementi so predstavljanje, komunikacija, pridobivanje informacij, izmenjava informacij, obveščanje ter spodbujanje in ohranjanje prijateljskih odnosov, ustvarjata enoten okvir boja proti trgovini z ljudmi na osnovi pristopa človekovih pravic na območju t. i. 'širše Evrope'. Svet Evrope in OVSE sta partnerski organizaciji, diplomacija med njima pa izkazuje sodelovanje teles in organov obeh organizacij – pri čemer sta pomembnejši telesi Skupina strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* – GRETA) Sveta Evrope in Posebni predstavnik in koordinator za boj proti trgovini z ljudmi OVSE – na več ravneh. Obe organizaciji z medorganizacijsko diplomacijo in tvornim, večnivojskim sodelovanjem skupaj promovirata pristop človekovih pravic v boju proti trgovini z ljudmi ter izgrajujeta normativni okvir boja proti trgovini z ljudmi na osnovi omenjenega pristopa. Poleg tega pa medorganizacijska diplomacija med Svetom Evrope in OVSE predstavlja tudi sredstvo v boju proti trgovini z ljudmi.

**Ključne besede:** medorganizacijska diplomacija, Svet Evrope, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, trgovina z ljudmi.

## **Inter-organizational diplomacy between the OSCE and the Council of Europe: the case of trafficking in human beings**

The present Master's thesis focuses on inter-organizational diplomacy between the Council of Europe and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and their actions on the field of trafficking in human beings. The Council of Europe and the OSCE's inter-organizational diplomacy, encompassing representation, communication, information gathering and sharing and friendly relations' promotion, in the so-called 'wider Europe' generates a unique and harmonious framework for action against trafficking in human beings that is based on the human rights approach. Inter-organizational diplomacy between the two partner organizations and their organs and bodies – especially between the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) and the Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human beings – is implemented on various levels and frameworks. In their efforts and actions, both organizations promote the human rights approach in combating trafficking in human beings. They are simultaneously establishing a normative framework on action against human trafficking, based on the above-mentioned approach. Adding to that the inter-organizational diplomacy between the Council of Europe and the OSCE also presents and functions as an instrument, a tool in fighting trafficking in human beings in the wider region.

**Key words:** inter-organizational diplomacy, Council of Europe, Organization for Security and Co-operation in Europe, trafficking in human beings.

## KAZALO

<b>I UVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>II MEDORGANIZACIJSKA DIPLOMACIJA V POSTKLASIČNI KONCEPCIJI DIPLOMACIJE</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Klasično pojmovanje diplomacije</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Nova in stara diplomacija: nakazovanje novega vala</b> .....	<b>11</b>
<b>3 Sodobna postklasična diplomacija</b> .....	<b>13</b>
3.1 Spremembe v diplomaciji .....	14
<b>4 Novi akterji in novo polje diplomacije</b> .....	<b>17</b>
<b>5 Mednarodne organizacije</b> .....	<b>17</b>
5.1 Temeljne značilnosti, pravice in dolžnosti mednarodnih organizacij .....	17
5.2 Avtonomija in legitimnost mednarodnih organizacij .....	18
5.3 Mednarodni uslužbenci in sekretariati mednarodnih organizacij .....	19
<b>6 Spremembe funkcij diplomacije</b> .....	<b>21</b>
6.1 Predstavljanje in komunikacija v novem diplomatskem kontekstu .....	21
<b>7 Medorganizacijska diplomacija</b> .....	<b>22</b>
7.1 Elementi medorganizacijske diplomacije .....	23
<b>III KONCEPTUALIZACIJA BOJA PROTI TRGOVINI Z LJUDMI</b> .....	<b>24</b>
<b>8 Zgodovinski oris in koncept fenomena trgovine z ljudmi</b> .....	<b>26</b>
<b>9 Pristopi in modeli k obravnavi trgovine z ljudmi</b> .....	<b>27</b>
<b>10 Definicija trgovine z ljudmi</b> .....	<b>32</b>
10.1 Definicija Organizacije združenih narodov .....	33
10.2 Definicija Sveta Evrope .....	35
10.3 Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi.....	36
<b>11 Trgovina z ljudmi danes</b> .....	<b>38</b>
<b>12 Dejavniki, ki botrujejo trgovini z ljudmi</b> .....	<b>41</b>
<b>13 Posledice trgovine z ljudmi</b> .....	<b>43</b>
<b>IV MEDORGANIZACIJSKA DIPLOMACIJA OVSE IN SVETA EVROPE V BOJU PROTI TRGOVINI Z LJUDMI</b> .....	<b>47</b>
<b>14 Svet Evrope in trgovina z ljudmi</b> .....	<b>47</b>

14.1 Odbor ministrov in trgovina z ljudmi .....	48
14.2 Parlamentarna skupščina Sveta Evrope in trgovina z ljudmi .....	49
14.3 Evropsko sodišče za človekove pravice in trgovina z ljudmi .....	50
14.4 GRETA in Odbor pogodbenic .....	51
14.4.1 Proceduralni in organizacijski okvir delovanja GRETA .....	51
14.4.2 Intrainstitucionalno in interinstitucionalno sodelovanje GRETA .....	52
<b>15 OVSE in trgovina z ljudmi.....</b>	<b>55</b>
15.1 Akcijski načrt OVSE v boju proti trgovini z ljudmi .....	58
15.2 Posebni predstavnik in koordinator za trgovino z ljudmi in njegov Urad.....	59
15.3 ODIHR in boj proti trgovini z ljudmi .....	60
15.4 Zavezništvo proti trgovini z ljudmi.....	61
<b>16 Medorganizacijska diplomacija OVSE in Sveta Evrope v boju proti trgovini z ljudmi .....</b>	<b>63</b>
16.1 Sodelovanje mehanizmov in teles OVSE in Sveta Evrope.....	63
16.2 Ulfsteinovo poročilo o sodelovanju med Svetom Evrope in OVSE .....	69
16.3 Sodelovanje GRETA in OVSE.....	70
<b>V SKLEP.....</b>	<b>73</b>
<b>VI LITERATURA .....</b>	<b>79</b>
<b>PRILOGA: INTERVJU Z VELEPOSŁANIKOM DAMJANOM BERGANTOM, STALNIM PREDSTAVNIKOM REPUBLIKE SLOVENIJE PRI SVETU EVROPE .....</b>	<b>95</b>

## I UVOD

Trgovina z ljudmi je v normativnem in političnem okviru umeščena v idejo transnacionalne kriminalitete in zato primarno povezana s pretokom ljudi, migracijami, nezakonitimi prebegi, tihotapskimi združbami, stigmatiziranimi in viktimiziranimi žrtvami ter zločinci (Lee 2011, 3–8; Kara 2010). Redkeje se trgovina z ljudmi povezuje z idejo in pristopom človekovih pravic (t. i. *'human rights approach'*). Prav v kontekstu obravnave trgovine z ljudmi na osnovi pristopa človekovih pravic sta ključni mednarodni organizaciji, ki opozarjata na problematiko trgovine z ljudmi v t. i. 'razširjeni' Evropi, Svet Evrope in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Prva državam članicam določa pravni okvir delovanja, drugi je immanentna politična specifika delovanja na terenu. Organizaciji se v boju proti trgovini z ljudmi na letni ravni sestajata na najvišji ravni in v različnih formatih. Z medorganizacijskim (so)delovanjem in »medorganizacijsko diplomacijo« (*interorganizational diplomacy*) (Leguey-Feilleux 2009, 67), ki jo razumem kot diplomacijo<sup>1</sup> med organizacijami in kot eno izmed pojavnih oblik institucionalne diplomacije,<sup>2</sup> pripomoreta h generiranju norm.

Pričujoče magistrsko delo je razdeljeno na dve aktualni, med seboj prepleteni temi – na postmoderno pojmovanje diplomacije, ki vključuje številne akterje mednarodne skupnosti, ter s človekovimi pravicami povezano trgovino z ljudmi in bojem proti njej. Aktualnost in dodana vrednost dela se kažeta predvsem v treh segmentih: (i) konceptualiziranju medorganizacijske diplomacije, (ii) konceptualizaciji boja proti trgovini z ljudmi na osnovi pristopa človekovih pravic in (iii) prikazu sodelovanja na področju trgovine z ljudmi med Svetom Evrope in OVSE ter njune normativne funkcije na tem področju.

Cilj magistrskega dela je osmisлити medorganizacijsko diplomacijo kot sredstvo izgradnje normativnega okvira za delovanje akterjev v boju proti trgovini z ljudmi. Poudarek bo na

---

<sup>1</sup> Gre za diplomacijo med sekretariati in drugimi telesi mednarodnih organizacij, ki opravljajo vse funkcije diplomacije razen konzularnih funkcij in ki jo razumem kot vodenje vseh zunanjih zadev določene mednarodne organizacije.

<sup>2</sup> To vrsto diplomacije razumem kot nasprotni pol diplomacije kot instrumenta zunanje politike in ima izrazito normativno moč ter predstavlja medij med različnimi odtujenimi skupinami.

medorganizacijski diplomaciji, pri čemer bosta obravnavani organizaciji predvsem Svet Evrope in OVSE. Poleg konceptualizacije medorganizacijske diplomacije je cilj tudi osmišljanje trgovine z ljudmi, razumljene na osnovi pristopa človekovih pravic, ter analiza neposrednega in komplementarnega sodelovanja obeh omenjenih organizacij v boju proti trgovini z ljudmi. Teza magistrskega dela pravi, da medorganizacijska diplomacija izgrajuje normativni okvir delovanja na področju trgovine z ljudmi in hkrati predstavlja sredstvo v boju proti trgovini z ljudmi.

V prvem delu magistrskega dela bosta predstavljeni institucionalna in iz nje izpeljana medorganizacijska diplomacija. V tem delu bom uporabila metodo analize in interpretacije sekundarnih virov, tj. predvsem zgodovinsko-razvojno metodo (premik med klasičnim in postklasičnim pojmovanjem).

Drugi del bo namenjen konceptualizaciji boja proti trgovini z ljudmi. Pri tem bom uporabila metodo analize in interpretacije primarnih virov (služila bo orisu definicij in razvoju trendov na področju raziskovanja), funkcionalno metodo (osmišljanje konkretnih definicij in primarnih virov, nanašajočih se na trgovino z ljudmi) v povezavi z diskurzivno analizo, natančnejše genealogijo, ki bo pomembna predvsem pri osmišljanju ločevanja prevladujočega pristopa transnacionalne kriminalitete in pristopa človekovih pravic. Uporabljena bo tudi analiza in interpretacija sekundarnih virov, pri čemer bo v ospredju predvsem konceptualna analiza.

V tretjem delu, kjer bo obravnavano sodelovanje med Svetom Evrope in OVSE na področju trgovine z ljudmi, bom uporabila študijo primera, na katero bodo vezane tako metoda analize in interpretacije primarnih ter sekundarnih virov kot tudi primerjalna analiza dela obeh organizacij na tem področju ter metoda usmerjenega intervjuja (z veleposlanikom Damjanom Bergantom, stalnim predstavnikom Republike Slovenije pri Svetu Evrope in Aleško Simkić, vodjo Oddelka za OVSE in Svet Evrope na Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije).

Uvodoma bo orisana relevantnost tematike magistrskega dela, problematika pa bo umeščena v aktualno dogajanje, navedeni bodo cilj, hipoteza in metodologija naloge. Jedro naloge bo razdeljeno na tri medsebojno povezane ključne teme, tj. na osmišljanje



medorganizacijske diplomacije, konceptualizacijo trgovine z ljudmi in praktični prikaz sodelovanja med Svetom Evrope in OVSE na področju boja proti trgovini z ljudmi.

Prvi del jedra bo namenjen teoretičnemu osmišljanju institucionalne in iz nje izpeljane medorganizacijske diplomacije, pri čemer je bistven odmik od klasičnega pojmovanja diplomacije kot (bilateralnega) sredstva zunanje politike v multilateralno okolje ter na druge ravni. Berridge (2010), Satow (1995), Kissinger (1994) in Petrič (2010) diplomacijo pojmujejo kot sredstvo zunanje politike suverene države, medtem ko Jönsson in Hall (2005), Sharp (2009), Der Derian (2009) in Pigman (2010) diplomacijo tolmačijo v širšem, institucionalnem smislu,<sup>3</sup> spremembe v razvoju diplomacije pa navajajo tudi Talbott (1997), Hamilton in Langhorne (1994), Lecours (2002), Leguey-Feilleux (2009), Bolewski (2007) in Kelley (2011). V kontekst pojmovanja institucionalne diplomacije sodi tudi ideja medorganizacijske diplomacije, ki pomeni eno izmed ravni med multilateralno diplomacijo in najširšim pojmovanjem diplomacije kot institucije. Naloga prvega dela bo konceptualizacija medorganizacijske diplomacije in njenih elementov

V drugem delu bom konceptualizirala trgovino z ljudmi, ki kljub mednarodno zavezujoči definiciji Organizacije združenih narodov (OZN), zapisani v Palermkem protokolu, še vedno ostaja nejasen in dvomljiv koncept (Salt in Hogarth v Lee 2011, 16). Med šestimi ključnimi konceptualnimi pristopi k obravnavi trgovine z ljudmi (Lee 2011, 20)<sup>4</sup> se bom osredotočila na pristop človekovih pravic, pri čemer sta ključni organizaciji, ki trgovino z ljudmi obravnavata na osnovi pristopa človekovih pravic, Svet Evrope in OVSE.

V tretjem delu, tj. študiji primera, bodo obravnavane dejavnosti Sveta Evrope in OVSE na področju trgovine z ljudmi. Predstavljeno bo delovanje obeh organizacij v boju proti trgovini z ljudmi, njuna telesa in organi ter pravni in politični mehanizmi, poseben

---

<sup>3</sup> Torej v smislu, da diplomacija pomeni institucijo mednarodne skupnosti in ne sredstva zunanje politike določene države. Kot takšna pomeni normativno komponento in korektiv anarhični mednarodni skupnosti ter hkrati kot akterje priznava tudi transnacionalne institucije, nevladne organizacije in mednarodne organizacije. Prav dojemanje diplomacije kot institucije daje prostor razmisleku o obstoju medorganizacijske diplomacije.

<sup>4</sup> Govorimo o šestih ključnih pristopih, ki so uporabljeni za identifikacijo trgovine z ljudmi. Na njihovi podlagi se trgovina z ljudmi razume kot: (i) moderna oblika suženjstva, (ii) kot primer globalizacije kriminalitete, (iii) kot problem transnacionalnega organiziranega kriminala, (iv) kot sinonim za prostitucijo, (v) kot problem migracij in (vi) kot izziv človekovim pravicam oz. pristop človekovih pravic (Lee 2011, 20). Temeljiteje bodo pristopi obravnavani v drugem delu magistrske naloge.

poudarek pa bo na medorganizacijskem sodelovanju med njima (npr. Koordinacijska skupina med organizacijama, srečevanja na Poročevalskih skupinah Sveta Evrope in obiski predstavnikov na Stalnem svetu OVSE). Z analizo bom prikazala, kako obe organizaciji sodelujeta in kakšna je njuna normativna funkcija v boju proti trgovini z ljudmi, kar bo prikazano na osnovi teoretičnega dela, tj. na premisi medorganizacijske diplomacije. V sklepu bom ovrednotila tezo.

## **II MEDORGANIZACIJSKA DIPLOMACIJA V POSTKLASIČNI KONCEPCIJI DIPLOMACIJE**

Diplomacija je širok ter restriktivno zamejen in omejen pojem, premisa njene koncepcije pa je pogosto nekonsistentno umeščena v več teorij mednarodnih odnosov. Tako jo je mogoče obravnavati in definirati na več načinov, kot npr. enega izmed sredstev zunanje politike suverenih držav ali kot institucijo mednarodnih družb.

### **1 Klasično pojmovanje diplomacije**

Da bi razumeli radikalen premik in spremembe v diplomaciji, ki so privedle do medorganizacijske diplomacije, moramo najprej osmisliti koncept klasične diplomacije, zgrajene na temeljnih paradigmah državocentričnosti, suverenosti ter interesnih sfer držav.

Eden izmed najpomembnejših mislecev o diplomaciji, Ernest Satow (2011, 1) pravi, da je »diplomacija /.../ aplikacija inteligence in takta pri vodenju uradnih odnosov med vladami neodvisnih držav /.../«. Njegova definicija tako izhaja iz definicij, ki jih navajajo ključni klasični avtorji o diplomaciji, kot sta francoski diplomat Flassan (1809, 5), ki diplomacijo označuje kot znanost (*la science*) o zunanjih odnosih (*rappports extérieurs*) in nemški diplomat Ch. De Martens (v Satow 2011, 1), ki pravi, da je diplomacija znanost o zunanjih odnosih oz. umetnost (*l'art*) pogajanj.<sup>5</sup>

Nicolson (v Berridge in drugi 2001, 156) izhaja iz Satowove definicije diplomacije, vendar meni, da je preveč minimalistična in diplomacijo definira kot prvenstveno organiziran sistem pogajanj, katerih namen je ohranjanje prijateljskih odnosov med

---

<sup>5</sup> Poleg omenjenih elementov so pomembni tudi recipročnost, načela mednarodnega prava, komunikacija ter predstavljanje države.

suverenimi državami. Nicolson tako že razširja možnost širše udeležnosti (tudi) nedržavnih akterjev, s čimer že nakazuje sociološko koncepcijo diplomacije.

Kissinger (1994), izhajajoč iz tradicije realizma, diplomacijo jemlje zgolj kot eno izmed sredstev zunanje politike držav, Morgenthau pa kot enega izmed dejavnikov, ki tvorijo državno moč (v Bohte in Sancin 2006, 26), pri čemer je po njegovem diplomacija ključna za mednarodni mir (Morgenthau v Steiner 2004, 494). Prav tako diplomacijo kot sredstvo zunanje politike vidi Petrič (2010, 34), ki meni, da »/d/iplomacija, razumljena kot državni aparat, in diplomacija, razumljena kot dejavnost, skupaj tvorita eno od sredstev zunanje politike«.<sup>6</sup>

Vsem definicijam je skupna državocentrična perspektiva, utemeljena na načelih suverenosti in teritorialnosti. Edini akter, ki vstopa v mednarodne odnose, jih vodi in ima absolutni primat, je država. Tako pravimo, da je diplomacija pravzaprav mednarodna politika, utemeljena na načelu neodvisnosti in suverenosti držav ter zato prvi pogoj za civilizirano uresničevanje interesov držav (Satow v Berridge in drugi 2001, 129).

Bilateralna diplomacija je torej udejanjena kot umetnost, večina komunikacije in izmenjave informacij med državami, ki delujejo prek predstavnikov. Izvajana je na osnovi nacionalnega interesa z miroljubnimi sredstvi, tj. določenim skupkom veščin, orodij, postopkov, metod, norm in pravil ter družbenih praks, s čimer diplomacija organizira dialog med državami in povečuje kakovost mednarodnih odnosov (Bolewski 2007, 15).

## **2 Nova in stara diplomacija: nakazovanje novega vala**

Simoniti (1985, 11) meni, da »/i/deje in delno uresničevanje teh idej, da se mora mednarodno sodelovanje odvijati v okviru organiziranih in trajnejših oblik, zasledimo že v srednjem in zgodnjem novem veku«, saj »/s/ tradicionalno bilateralno diplomacijo /.../ ni bilo mogoče reševati vseh tistih problemov, v katere do bili vpleteni interesi dveh ali več držav« (*ibid.*). Pa vendarle tisto temeljno 'točko preloma' v pojmovanju diplomacije

---

<sup>6</sup> Bolewski (2007, 15) temu nasprotuje in pravi, da diplomacija nikakor ne more biti enaka zunanji politiki, saj diplomacija v klasični koncepciji zunanji politiki služi kot metoda, kot instrument njene artikulacije oz. implementacije.

predstavlja prva svetovna vojna. Ta je močno zaznamovala mednarodne odnose; s spremembo svetovnega reda pa se je spremenilo tudi razumevanje diplomacije. Slednje v povojnem kontekstu postaja vedno širše, saj vedno bolj v ospredje stopajo mednarodne organizacije (MORG), multilateralna diplomacija in novi akterji mednarodne skupnosti.

Do začetka prve svetovne vojne je prevladovala bilateralna diplomacija (Berridge 1995, 1). Na začetku prve polovice 20. stoletja pa so t. i. 'moderno' diplomacijo začeli razumevati v njenem širšem smislu, tj. širšem od koncepta diplomacije kot praktične umetnosti predstavljanja suverena in vodenja pogajanj. Akademiki so začeli diplomacijo dojemati kot del porajajoče se znanosti o mednarodnih odnosih, torej odnosih med nacionalnimi državami v mednarodnem sistemu (Pigman 2010, 3).

Po koncu prve svetovne vojne sta začeli v ospredje siliti dve relativno novi obliki diplomacije,<sup>7</sup> multilateralna konferenčna diplomacija in 'nova', javna diplomacija.<sup>8</sup> Tedaj je za *ad hoc* multilateralno konferenčno diplomacijo, iz katere se kasneje razvijejo MORG,<sup>9</sup> veljalo splošno mnenje, da gre za najboljši instrument za reševanje najtežjih mednarodnih problemov (Berridge in drugi 2001, 168). Mednarodna konferenčna diplomacija je tako postopoma postala del upravljanja odnosov in norma vodenja odnosov med državami oz. med državami in MORG (Kaufmann 1988, 2).

Po koncu druge svetovne vojne, ko je mednarodnemu sistemu zopet zavladovala nestabilnost, je ta vstopil v novo obdobje, v katerem so vedno pomembnejšo vlogo začele igrati prav MORG. Te so postopoma sprejemale različne vrste diplomatskih funkcij ter

---

<sup>7</sup> O relativnosti govorimo na osnovi Berridgeove ugotovitve, da multilateralna diplomacija ni fenomen, ki je nastal v 20. stoletju, saj ima svoj izvor že v Napoleonovi Franciji. Kljub temu so se MORG razmahnile v 20. stoletju, zato pravimo, da je razmah multilateralizma največji prav v preteklem stoletju (Berridge 1995, 57).

<sup>8</sup> V času prve svetovne vojne je bil pojem 'javne diplomacije' široko uporabljen za opis različnih diplomatskih praks, od javnega izražanja pogojev za mir do Wilsonove idealistične vizije o mednarodnem sistemu, utemeljenem na odprtih, javnih mednarodnih pogodbah (Cull 2006, 2–4). Danes javno diplomacijo razumemo v kontekstu namere mednarodnega akterja, da bi upravljal mednarodno okolje prek sodelovanja z in vključevanja tujih javnosti (Cull 2009, 12).

<sup>9</sup> Satow meni, da med dvema oblikama multilateralnih srečanj, tj. kongresi in konferencami, obstaja razlika, saj so bili kongresi namenjeni ukvarjanju z ozemeljskimi prilagoditvami v povojnem obdobju, torej med do nedavnega sovražnimi si državami, konference pa so bile, nasprotno, sklicane med državami, med katerimi je vladal mir, z namenom diskutiranja o vprašanih, ki so se teh držav dotikala (Berridge in drugi 2001, 136). Primera tovrstnih kongresov oz. konferenc sta Dunajski kongres (od leta 1814 do 1815), ki je ponovno uredil ozemeljska razmerja v Evropi po Napoleonovih vojnah, in Berlinska konferenca (od leta 1884 do 1885) o reguliranju evropske kolonizacije.

postale akterji z normativno funkcijo in prostori (*venue*) za komunikacijo o ključnih svetovnih vprašanih mednarodnega reda (Coleman 2011, 1–2, 5).

Na osnovi sprememb v mednarodnih odnosih so se začele pojavljati novejša in – tako v vsebinskem kot v smislu akterstva – razširjene definicije diplomacije. Hardy (v Bohte in Sancin 2006, 27) tako opredeljuje diplomacijo kot »vodenje zunanjih odnosov določenega subjekta mednarodnega prava z drugim takim subjektom ali subjekti prek predstavniških organov z miroljubnimi sredstvi«. <sup>10</sup> Feltham (v Bohte in Sancin 2006, 28) pravi, da je temelj diplomacije »komunikacija misli in idej med vladaми držav in vse bolj med njimi in mednarodnimi organizacijami«. Vukadinović pa (1994, 14–5) diplomacijo že vidi kot družbeno dejavnost in politični proces, katerega politični udeleženci stopajo v mednarodne odnose v mednarodnem okolju. <sup>11</sup>

Od konca druge svetovne vojne v diplomatskih študijah tako prevladujeta dva široka koncepta o diplomaciji. Prvi temelji na pozitivističnem pogledu, ki diplomacijo umešča v kontekst meddržavnih varnostnih odnosov, drugi na postpozitivističnem, po katerem diplomacija zaobjema širši spekter akterjev in procesov. Postpozitivistični teoretiki diplomatskih študij tako ugotavljajo, da klasični pogled na diplomacijo marginalizira in zanemarja ključne komponente sodobne diplomacije – in to predvsem v kontekstu akterstva – (Pigman 2010, 201–2), kar pa je ključno za osmišljanje sodobne diplomacije.

### **3 Sodobna postklasična diplomacija**

Spremembe v pojmovanju diplomacije so nezadržno povezane s konkretnimi spremembami v mednarodni skupnosti po koncu hladne vojne ter s spremembami v teorijah mednarodnih odnosov in diplomatskih študijah.

V sociološki koncepciji mednarodnih odnosov gre ugotavljati premik od prevladujoče 'meddržavne' paradigme oz. paradigme 'meddržavnih odnosov' »k odnosom na ravni celotne mednarodne skupnosti« (Benko 1997, 101). Po Benkovem mnenju (*ibid.*) je to »bistvena in odločujoča razlika med klasično ortodoksno smerjo v teoriji mednarodnih odnosov in sociološkimi koncepcijami«. V tej smeri gre tudi razmislek o diplomaciji, ki

---

<sup>10</sup> To implicitno priznava akterstvo tudi MORG kot subjektom mednarodnega prava.

<sup>11</sup> Osrednji akter so vseeno države.

se iz klasičnega pojmovanja sredstva zunanje politike države v svoji postklasični in postmoderni preobleki misli kot institucija.

### **3.1 Spremembe v diplomaciji**

Kot ugotavljata Udovič in Brglez (v Udovič in drugi 2011, 21), se je diplomacija v dva tisoč letih razvoja spreminjala ter pridobivala in izgubljala funkcije. Melissen (1999, xvi) meni, da je v drugi polovici 20. stoletja prišlo do velikega porasta diplomatskih dejavnosti, svetovna diplomatska arena pa je veliko bolj pestra, kot je bila. Problemi po koncu druge svetovne vojne namreč prinašajo nove in različne tipe izzivov; z njimi, novimi realnostmi in težavami se pojavljajo tudi nova pričakovanja za akterje ter novi standardi vodenja nacionalnih in mednarodnih zadev (Thakur 2008, 293).

Ključne spremembe v diplomaciji so vidne predvsem v 21. stoletju (Lee in Hudson 2004, 344), ko se diplomacija spreminja in razširja iz miroljubne metode meddržavnih odnosov v »splošni instrument komunikacije med globaliziranimi družbami« (Bolewski 2007, 3). Diplomacija se, predvsem zaradi povečanega števila globaliziranih udeležencev v mednarodnih odnosih, nedvomno spreminja. Z razširjanjem fokusa diplomacije in razpršeno participacijo upada moč suverenih držav, monopol profesionalnih (državnih) diplomatov nad njo pa slabi (*ibid.*). Povečal se je obseg diplomatskih dejavnosti, razširila se je diplomatska agenda, poleg tega pa se je pojavil cel spekter novih problemov, ki so postali vseobsegajoči, transnacionalni in globalni. Te geografske in vsebinske spremembe pa so botrovale tudi spremembam v diplomaciji (Melissen 1999, xv).

Bolewski (2007, 15) kot ključne spremembe, ki vplivajo na diplomacijo, navaja štiri dejavnike, tj. (i) razrast globalizacije, (ii) pojav novih udeležencev v globaliziranih odnosih, (iii) nove tehnike v informacijski tehnologiji in (iv) internacionalizacijo notranje politike. Vukadinović (1994, 112–7) pa kot temeljne spremembe navaja npr. povečano število članic v mednarodni skupnosti, kvalitativno širitev funkcionalnih mednarodnih interesov, komunikacijsko in transportno revolucijo ter večje število posameznih državljanov, ki spreminjajo mednarodne odnose.

Vsi ti dejavniki dokazujejo, da države niso več edini prostor za izvrševanje politične moči in tudi niso več edini akter, ki narekuje in določa družbeno ter politično obnašanje

(Petrovsky 1998; Lee in Hudson 2004, 355). Suverenost držav, ki je nezadržno povezana z močjo, v zadnjih desetletjih sicer ostaja pomembna prvina držav, vendar ni več absolutna. Moč je danes razpršena in razdeljena ter dodeljena različnim oblastem in silam na nacionalni, transnacionalni in regionalni ravni. Na teh ravneh se v procese odločanja in izvajanja vključuje cela vrsta različnih akterjev, od nacionalnih vlad, civilnodružbenih organizacij in transnacionalnih korporacij, do posameznikov. Ne glede na to, da so akterji v novih konstelacijah moči in novih diplomatskih procesih pravzaprav neenakovredni in da je moč med njimi asimetrično razpršena, moramo razširiti naše razumevanje diplomacije, tipov akterjev in prostorov, v katerih se dogaja diplomacija. Prav ti novi prostori za generiranje in implementacijo (nove) politične moči ter norm namreč ustvarjajo nove forume in arene za vodenje dialoga in konzultacij, prek katerih danes poteka pomembno politično odločanje (Bolewski 2007, 5; Pigman 2010, 23; Coleman 2011, 3–7).<sup>12</sup> Pri tem pa Kelley (2010, 290) opozarja, da je tudi obilica transnacionalnih izzivov in težav pravzaprav pripomogla k zmanjševanju pomena meja in suverenosti.

Sodobna diplomacija je torej nezadržno povezana z državno suverenostjo in mejami, pri čemer Hamilton in Langhorne (1994, 229) menita, da suverene države nikdar niso imele monopola nad diplomacijo. Tudi Constantinou in Der Derian (2010, 12) sta mnenja, da državna suverenost v resnici ni nikoli imela popolnega nadzora nad modernim diplomatskim sistemom. Suverenost je bila 'prelunknjana' na več različnih in kompleksnih načinov, kar pomeni, da so številni pod- in naddržavni akterji našli načine za prakticiranje diplomacije, npr. pošiljanje misij, regionalno sodelovanje in podpisovanje pravno zavezujočih dokumentov.<sup>13</sup>

Postmoderno diplomacijo razumemo tudi kot mednarodno institucijo. Na ta način jo vidita Jönsson in Hall (2005, 25), ki menita, da bi morali diplomacijo razumeti kot institucijo mednarodnih družb in ne kot institucije posameznih držav ali drugih entitet.

---

<sup>12</sup> O izvajanju diplomacije na ravneh, drugih od državne, piše tudi Lecours, tovrstno delovanje diplomacije na višjih in nižjih ravneh od državne pa imenuje »paradiplomacija« (Lecours 2002, 92–4). Van Langhove (2010, 267) pri tem poudarja, da so pod- in nadnacionalne entitete nagnjene k temu, da bi se obnašale kot države in prav to, da pod- in nadnacionalne entitete do določene mere posedujejo državotvorne značilnosti, pomeni temeljni izziv sodobni državni suverenosti.

<sup>13</sup> Primer diplomacije na poddržavni ravni je npr. diplomacija mest (*city diplomacy*), ki jo Pluijm (2007, 11) definira kot »institucije in procese, s katerimi se mesta vključujejo v odnose z akterji na mednarodnem političnem prizorišču z namenom predstavljanja njih samih in njihovih interesov eden drugemu«.

Povedano drugače, avtorja na diplomacijo gledata kot na zgodovinsko nepogojeno, zato jo tudi opredelita kot institucijo, ki strukturira odnose med političnimi skupnostmi in ne zgolj državami. Podoben pogled na diplomacijo ima tudi Watson (v Kelley 2010, 286), ki meni, da je diplomacija pravzaprav najbolj pluralistična organizacijska institucija mednarodnega sistema.

Na sociološkem pogledu diplomacijo utemeljuje tudi Der Derian (v Jönsson in Hall 2005, 21), ki meni, da diplomacija funkcionira kot medij med odtujenimi ljudmi. Ljudje ali politične skupnosti se odtujijo, ko se določen sistem spremeni in nastanejo nove formacije, ki smo jim priča zadnjih dvajset let. Der Derian (2009, 9–12) za razliko od Jönssona in Halla svoje razumevanje diplomacije gradi na zgodovinsko pogojeni teoriji odtujenosti (*alienation theory*). Meni, da je bila odtujenost, ki jo prvenstveno zaznamujejo odnosi ločenosti (*separation*), vedno dejavna v duhovnih, verskih ali družbenih procesih. Prav zaradi odtujenosti in odtujenih odnosov so ljudje potrebovali določeno obliko mediacije, katere namen je povezovanje odtujenih ljudi in družb in ki jo lahko tolmačimo kot osnovo diplomatskega sistema. S stanjem odtujenosti so povezani sami izvori in spremembe v diplomaciji: zgodovina diplomacije je torej zgodovina mediacije odtujenosti (2009, 26).

Leguey-Feilleux (2009, 1) pravi, da se današnja kompleksna globalna družba, da bi lahko naslovila mednarodne probleme, obrača k novim sredstvom interakcije, pri čemer se zdi, da diplomacija kot ključni instrument zunanje politike postaja zanemarjena, nadomeščena ali celo uničena. Vendar pa diplomacija tudi v okviru sodobnih konstelacij pomeni skupek pravil obnašanja in je zmožna igrati usklajevalno vlogo med različnimi ravni državnih in mednarodnih interakcij, pri čemer pa je pomembno spoznanje, da spremembe v diplomaciji in diplomatskih praksah ne pomenijo popolnoma nove diplomacije, pač pa zgolj prilagoditev diplomacije novim pogojem in realnostim (Bolewski 2007, 29, 39; Udovič in drugi 2011, 104).

Po koncu hladne vojne je opaziti instrumentalno tolmačenje diplomacije, kjer slednja ni več v celoti vezana na ozemlje oz. državo. V diplomatski proces se vključujejo številni novi akterji, ki izvajajo diplomatsko dejavnost, kar pomeni, da se je povečal obseg njenih



dejavnosti in tudi njene funkcije. Lahko govorimo o precejšnji spremembi diplomacije, ki mu botruje predvsem povečana moč globalizacije. Ta vpliva na vsa področja človekovega delovanja in v diplomacijo vnaša nove teme, nove akterje ter posledično spreminja vzorce diplomatskega predstavljanja in komunikacije. Diplomacija se vedno bolj odmika od njene izvorne, državne forme, vendar hkrati ostaja nanjo nezadržno vezana, saj dve ključni funkciji, predstavljanje in komunikacija, ostajata enaki. Feltham (1998, 2) tako v tem kontekstu meni, da »bo diplomacija, kljub temu da se njeni temelji ne bodo spremenili, postala bolj kompleksna, bolj zahtevna in bolj profesionalna«.

#### **4 Novi akterji in novo polje diplomacije**

Temeljni spremembi v diplomaciji sta vidni predvsem na ravni akterstva in na ravni širitve področij delovanja akterjev (Udovič in drugi 2011, 22). Pri tem so, kot že povedano, eden izmed pomembnejših akterjev, ki vplivajo na spremembe v diplomaciji, MORG. Te so, ne glede na to, da so jih ustanovile države in jim poverjale funkcije, postajale vedno močnejše (Helfer 2006, 655).

#### **5 Mednarodne organizacije**

Po mnenju Peasove (2012, 1) so MORG danes v pomembnem obdobju tranzicije, poleg tega pa igrajo vse pomembnejšo vlogo pri vladanju v mednarodnih in nacionalnih zadevah. MORG so tako postale del kompleksne mreže odnosov med različnimi ravni, od subnacionalnih do transnacionalnih.

##### ***5.1 Temeljne značilnosti, pravice in dolžnosti mednarodnih organizacij***

MORG so formalne in stalne mednarodne institucije, ki so jih ustanovile države. Njihov namen, struktura in proces odločanja so navadno jasno opredeljeni v njihovih ustanovnih listinah (Klabbers 2002, 7–8; Simoniti 1985, 29; Türk 2007, 314) ter imajo mednarodnopravno subjektiviteto, zaradi katere lahko samostojno delujejo (Amerasinghe 2005, 68).

Mednarodno pravo igra pomembno vlogo v MORG, saj le-te lahko izvajajo normativno funkcijo in delujejo kot zagovorniki norm (*norm entrepreneurs*) (Peter in Brglez 2007, 826). Poleg tega imajo lastno t. i. 'mednarodno institucionalno pravo' (Klabbers 2008, 1,

4) in državam članicam nudijo pomoč pri implementaciji mednarodnih pogodb in drugih zavez.

Prav mednarodno pravo MORG poverja različne obveznosti in pravice, med katere sodi pomembna pravica do predstavljanja, *ius legationis*.<sup>14</sup> Pravica do predstavljanja je lahko aktivna ali pasivna, saj MORG bodisi sprejemajo bodisi pošiljajo diplomatske agente (Blokker in Schermers 2011, 1159). Z aktivno pravico predstavljanja MORG je tesno povezano njihovo ustanavljanje zunanjih misij MORG.<sup>15</sup> MORG lahko pošiljajo svoje misije v države članice in države nečlanice ter k drugim MORG, ki imajo mednarodnopravno subjektiviteto, pri čemer je recipročnost zaželena, ne pa tudi nujna prvina vzpostavljanja in ohranjanja diplomatskih odnosov (Dembiński 1988, 32–3).

### **5.2 Avtonomija in legitimnost mednarodnih organizacij**

Pomembna značilnost za opravljanje diplomatskih dejavnosti je avtonomija MORG. Ellis (2010, 11) meni, da MORG avtonomijo imajo in zato lahko delujejo samostojno. Klabbers (2002, 12) pri tem meni, da avtonomijo MORG prvenstveno zagotavlja obstoj samostojnega organa MORG,<sup>16</sup> ta pa mora imeti lastno voljo. Benko (2000, 183) pravi, da MORG posedujejo lastno pravno voljo, ki se je »najprej pojavila na področju funkcionalnega mednarodnega sodelovanja«, pri čemer je pomembno, da MORG vztrajajo pri oblikovanju in izvajanju lastne volje, saj jim ta daje legitimnost (Klabbers 2002, 12–3).

Po drugi strani pa, kot menijo npr. realisti, je avtonomija MORG omejena oz. MORG sploh niso avtonomni akterji. MORG torej nimajo lastne volje ter zgolj izpolnjujejo mandate, ki so jim bili poverjeni s strani držav članic. Morgenthau (v Archer 2001, 119) tako meni, da so MORG le meddržavne institucije (in torej brez vsakršne avtonomije), Mearsheimer (1994/1995, 7) pa npr. meni, da institucije nimajo skorajda nikakršnega vpliva na način obnašanja držav.

---

<sup>14</sup> Poleg *ius legationis* med temeljne pravice MORG štejemo tudi *ius tractatum*, tj. pravico do sklepanja mednarodnih pogodb, in *ius standi*, tj. pravico do pravnih zahtevkov in mednarodne odgovornosti.

<sup>15</sup> Pravica do predstavljanja je pomembna za našo analizo medorganizacijske diplomacije Sveta Evrope in OVSE. Obe organizaciji imata zunanje misije na terenu, ki med seboj sodelujejo, Svet Evrope pa ima predstavništva tudi pri OVSE.

<sup>16</sup> To pomeni tudi eno izmed temeljnih (in nujnih) značilnosti MORG.

Avtonomija in neodvisnost MORG sta tesno povezani z njihovo močjo in močjo držav članic. Ellis (2010, 16) meni, da je na procese odločanja in razmerja moči v MORG treba gledati iz več – in ne zgolj državocentrične – perspektiv<sup>17</sup> in pravi, da je prav normativna funkcija MORG tista, ki determinira njeno moč: moč MORG torej določajo odkloni med normo MORG in normo, ki jo države članice izvajajo. Karns in Mingst (2010, 16) menita, da je moč MORG sicer omejena, vendar hkrati priznavata, da le-ta leži v njihovi normativni funkciji, torej razširitvi norm, vrednot in načel. MORG so neodvisni akterji (Snidal in Thompson 2003, 223) in prav njihova neodvisnost v veliki meri določa njihovo avtoriteto, vpliv in sposobnost oblikovanja svetovne politike (Haftel in Thompson v Andreev 2007, 3).<sup>18</sup>

MORG imajo moč, da spreminjajo odnose med državami, pri tem pa povečujejo učinkovitost in legitimnost kolektivnih in individualnih akcij (Abbott in Snidal 1998, 15–6), saj lahko sprejemajo »avtoritativne odločitve, ki dosežejo vsak delček sveta in vplivajo na številna področja, od trošenja javnih sredstev, do zasebnih in reprodukcijskih pravic« (Barnett in Finnemore 2004, 5).

### **5.3 Mednarodni uslužbenci in sekretariati mednarodnih organizacij**

Pomemben konstitutivni element in izvor avtonomije MORG pomeni njeno osebje, ki pogosto igra nevidno, a pomembno vlogo pri izvajanju njene normativne funkcije (Karns in Mingst 2010, 15).<sup>19</sup> Blokker in Schermers (2011, 315) menita, da so sekretariati postali centralni organi vsakršne MORG, Loveday (v Blokker in Schermers 2011, 315) pa jih celo primerja z ministrstvi. Značilnost mednarodnih uslužbencev je, da so nevtralni in nepristranski ter da svoje delo opravljajo v interesu celotne organizacije (Klabbers 2002, 173) in so zato odgovorni zgolj organizaciji, v kateri delajo. Abbott in Snidal (1998, 5)

---

<sup>17</sup> Der Derian (2009, 8) pri tem opozarja, da je analiza moči nujna za razumevanje diplomacije, vendar pa moč sama v zadostni meri ne razloži izvora in vodenja diplomacije.

<sup>18</sup> Da so MORG avtonomne, neodvisne in posedujejo lastno voljo dokazuje tudi ustanovitev Skupnega dunajskega inštituta (*Joint Vienna Institute*), ki je bil ustanovljen leta 1992 s strani petih MORG in avstrijskih oblasti. Mednarodni inštitut so ustanovile Banka za mednarodne poravnave, Evropska banka za obnovo in razvoj, Mednarodna banka za obnovo in razvoj, Mednarodni denarni sklad, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj ter avstrijske oblasti, leta 1998 pa se jim je pridružila še Svetovna trgovinska organizacija. Inštitut je bil ustanovljen z namenom odgovoriti na hitro naraščajoče potrebe gospodarstev v tranziciji za poučevanje uradnikov (tranzicijskih držav) o tržnem gospodarstvu in sistemu svobodnega podjetništva (Joint Vienna Institute 2012).

<sup>19</sup> Npr. prepričevanju držav, da sprejmejo oz. opustijo določeno obnašanje.

pravita, da lahko MORG postanejo avtonomni kraji odločanja prav zato, ker njihov birokratski aparat poseduje legitimno avtoriteto, Karns in Mingst (2010, 16) pa opozarjata, da sekretariati MORG naredijo veliko več, kot od njih pričakujejo države.

Diplomati MORG imajo vse funkcije diplomatov nacionalnih držav. Večina mednarodnih uslužbencev, vsaj na področju komunikacije, zbiranja informacij in poročanja, deluje kot klasični diplomati. Mednarodni uslužbenci tudi predstavljajo MORG pri drugih entitetah, bodisi v državah članicah (predstavništva MORG)<sup>20</sup> ali pri drugih MORG ter so ključni za pomoč in izvedbo diplomatskega procesa. Za opravljanje diplomatskih funkcij pa morajo biti avtonomni.<sup>21</sup> Urpelainen (2012, 5–7) pri tem meni, da so mednarodni diplomati podvrženi avtoriteti držav članic, na omejeno avtonomijo mednarodnih uslužbencev pa opozarja tudi Klabbers (2002, 193), ki pravi, da je osebje navadno zadolženo le za pripravo odločitev in da zgolj nudi pomoč pri stikih med vodilnimi v MORG in predstavniki držav članic. Blokker in Schermers (2011, 315) pa menita, da je odgovornost posameznih članov mednarodnega sekretariata celo večja od odgovornosti nacionalnih uradnikov. Pri tem poudarjata, da je nadzor nadzornih teles sekretariatov nad političnim delovanjem mednarodnih uslužbencev bistveno manjši kot na nacionalni ravni, saj se le-ta prvenstveno izvaja nad upravnim delovanjem sekretariatov; demokratični nadzor nad delovanjem sekretariatov praktično ne obstaja, sekretariati pa bi lahko tako celo postali novi centri moči (Blokker in Schermers 2011, 331).

V proces odločanja v MORG je vključenega malo osebja. Vendar to ne pomeni, da MORG svojih odločitev niso sposobne sprejemati same oz. da niso samostojne ter da se osebje ne povezuje z osebjem drugih MORG. Predstavniki različnih MORG med seboj (diplomatsko) sodelujejo, da bi dosegli skupne cilje in snovali skupne projekte.

---

<sup>20</sup> Kot primer lahko navedemo informacijske pisarne Sveta Evrope v državah članicah in predstavništvo Sveta Evrope pri OVSE.

<sup>21</sup> Avtonomijo mednarodnih uslužbencev načeloma omogočajo že mednarodne pogodbe. Kot primer navajam Ustanovno listino Združenih narodov, ki v 100. členu pravi, da »p/ri spolnjevanju svojih dolžnosti generalni sekretar in osebje ne smejo ne zahtevati navodil in jih tudi ne sprejemati od nobene vlade ali katerekoli druge oblasti zunaj Organizacije. Vzdržati se morajo slehernega dejanja, ki ne bi bilo združljivo z njihovim položajem mednarodnih uslužbencev, odgovornih edinole Organizaciji« (Ustanovna listina Združenih narodov, 100. čl.).

Udeležujejo se sestankov drugih MORG, se posvetujejo in pogajajo prav tako kot državni predstavniki ter tako izvajajo medorganizacijsko diplomacijo (Leguey-Feilleux, 66–7).<sup>22</sup>

## **6 Spremembe funkcij diplomacije**

Skladno s spremembami na področju akterstva in predmeta diplomacije se spreminjajo tudi njene funkcije. V klasičnem smislu tako govorimo o predstavljanju, komunikaciji, pogajanjih, opazovanju in obveščanju, novo svetovno okolje pa je sodobno diplomacijo prisililo k prilagajanju – in to na vseh ravneh (Sharp 1999, 44).

### **6.1 Predstavljanje in komunikacija v novem diplomatskem kontekstu**

Temeljni funkciji in konstitutivna elementa diplomacije sta predstavljanje in komunikacija, definirani tudi v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih,<sup>23</sup> ki v 3. členu kot temeljne funkcije diplomacije opredeljuje predstavljanje, zaščito interesov države pošiljateljice, pogajanja, obveščanje, spodbujanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in gostiteljico ter izvajanje konzularnih funkcij.

Predstavljanje je najpomembnejša diplomatska funkcija. Vzpostavitev predstavljanja določene države v drugi pomeni uradni začetek stikov, zanjo pa velja visoka stopnja recipročnosti. Predstavljanje se začne z zavedanjem diplomatskega akterja o obstoju samega sebe (Neumayer 2008, 230), o tem, kako se želi predstavljati drugim, ter s kom bo vzpostavil in vodil odnose. To vprašanje je pomembno tudi za MORG, saj se mora leta samo-identificirati kot akter, ki je zmožen izvrševanja funkcije predstavljanja, hkrati pa mora svoje akterstvo tudi izkazovati (Pigman 2010, 6).

Druga temeljna funkcija diplomacije je komunikacija, ki je tesno povezana z razumevanjem diplomacije kot umetnosti pogajanja.<sup>24</sup> Jönsson in Hall (v Udovič in drugi 2011, 106) menita, da so konstitutivni elementi diplomacije predstavljanje, reprodukcija

---

<sup>22</sup> Sodelovanje med MORG in medorganizacijsko diplomacijo dokazujemo tudi na osnovi študije primera, o katerem obsežno v tretjem delu magistrskega dela.

<sup>23</sup> Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – *Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Podpisana 1961, v veljavi od 1963. Dostopna prek: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf) (14. 12. 2011).

<sup>24</sup> Pri tem je vredno poudariti, da diplomacija vendarle zajema veliko širši spekter komunikacij, kot le pogajanja; komunikacija ima nad akterji namreč precejšnjo »transformativno moč« (Pigman 2010, 6–8).

družbe in komunikacija, ki pomeni bistvo diplomacije, saj je vitalnega pomena za njeno vodenje in obstoj.<sup>25</sup>

Na komunikacijo in spremembe v njej, bolj kot na predstavljanje, vplivajo povečanje števila akterjev, tehnološke spremembe in povečanje števila svetovnih problemov (Hamilton in Langhorne 1998, 229). Najpomembnejša sprememba je zagotovo povečano število akterjev, ki vplivajo na količino ravni, na katerih potekata komunikacija in odločanje. Prav tako spremembe v komunikaciji pomembno vplivajo na ekstrateritorialnost politične in diplomatske komunikacije, predvsem kar se tiče svetovnih problemov. Šabič (2011, 571) tako meni, »da oblikovanje politik v hermetično zaprtih pisarnah zunanjih ministrstev in iskanje kompromisov s svojimi kolegi iz drugih držav nista več ustrezen način reševanja problemov mednarodne skupnosti«.

## **7 Medorganizacijska diplomacija**

Medorganizacijska diplomacija kot diplomacija med mednarodnimi vladnimi organizacijami je plod dolgotrajnega razvoja multilateralne diplomacije in pomembnih novosti zadnjih desetletij. Globalizacija, povečanje števila akterjev, proliferacija svetovnih problemov ter posledično transnacionalnih odnosov, ravni in mrež, so dodobra spremenile mednarodne odnose in njihovo vodenje. Povečana ranljivost in medsebojna odvisnost akterjev jih silita – k bolj ali manj intenzivnemu – sodelovanju. Mnoge MORG se tako povezujejo v zaveznitva z drugimi institucijami in MORG (Talbot 1997, 74, 79; Helfer 2006, 656).

Dejstvo je, da so MORG v prakso diplomacije vnesle velike spremembe, diplomacija MORG pa ima poseben karakter, na katerega vplivajo številni dejavniki, kot npr. specifična povezava med njimi in njihovimi državami članicami, njihove pravice in njihov institucionalni okvir, ki vpliva na proces odločanja. Kot smo videli, je za medorganizacijsko diplomacijo pomembna tudi vloga sekretariatov in mednarodnih uslužbencev MORG, ki so nova vrsta diplomata. Ta ne predstavlja (lastne) države in ni

---

<sup>25</sup> Po njunem komunikacija poteka v treh dimenzijah, tj. (i) komunikacija o vsakodnevnih zadevah, (ii) strateška komunikacija in (iii) dolgoročni razvoj trajnih odnosov s ključnimi posamezniki (v Udovič in drugi 2011, 90).

podvržen nadzoru oblasti, enega izmed njegovih ključnih ciljev pa pomeni povečanje moči MORG, v kateri in za katero dela (Vaubel in drugi 2007, 276).

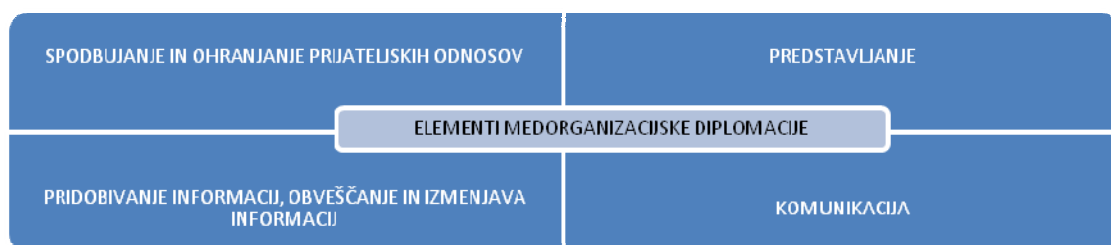
Mednarodne institucije in MORG se tako soočajo z mnogimi enakimi diplomatskimi izzivi, s katerimi se soočajo države. Tudi MORG se morajo predstavljati in komunicirati z drugimi diplomatskimi akterji: z državami in nedržavnimi akterji, vključno z drugimi multilateralnimi institucijami. Mednarodne institucije in organizacije, supranacionalne entitete in regionalna telesa, ki so prvotno nastala kot 'prostori za diplomacijo', so se v stoletju in pol spremenili (vsak do določene stopnje) v samostojne diplomatske akterje. Pigman (2010, 68) pri tem celo meni, da sta nastanek in razvoj tovrstnih diplomatskih akterjev imela večji vpliv na načine, po katerih se odvija sodobna diplomacija, kot kateri koli drug razvoj v zadnjem času.

### ***7.1 Elementi medorganizacijske diplomacije***

Medorganizacijsko diplomacijo najbolj zaznamuje razumevanje o obstoju MORG kot avtonomnega diplomatskega akterja, ki lahko opravlja raznolike diplomatske funkcije, in to ne glede na dejstvo, da MORG ni suverena ter da jo načeloma ustanovijo države.

Med elemente medorganizacijske diplomacije tako štejem predstavljanje, komunikacijo, pridobivanje informacij in obveščanje, izmenjavo informacij ter spodbujanje in ohranjanje prijateljskih odnosov. Elementi so, z avtorjevo lažjega razumevanja, prikazani v spodnji shemi.

Shema 7. 1: Elementi medorganizacijske diplomacije



MORG, ki so subjekt mednarodnega prava, imajo, še enkrat poudarjam, s strani mednarodnega prava poverjene specifične pravice in dolžnosti, ki se vezane tudi na izvajanje diplomatskih funkcij. MORG se – kakor države – predstavljajo zunanjemu

svetu, pri čemer se predstavljajo tako državam (npr. misije v državah članicah) kot drugim MORG (npr. povezovalna pisarna Sveta Evrope pri OVSE). Prav tako MORG komunicirajo z vsemi drugimi deležniki ter pridobivajo informacije, obveščajo sekretariate (primer terenskih misij)<sup>26</sup> in si izmenjuje informacije z drugimi MORG (npr. izmenjava informacij med Svetom Evrope in OVSE). Prav tako mednarodni uslužbenci s skupnim sodelovanjem z različnimi kolegi iz drugih MORG – prek formalnih ali neformalnih stikov – spodbujajo in ohranjajo prijateljske odnose med njimi in MORG, vendar hkrati ščitijo interese MORG, za katere delajo.

Diplomacija se je v stoletjih obstoja torej bistveno spremenila, k čemur so v največji meri botrovali povečanje števila akterjev in tehnološke spremembe. Klasična bilateralna diplomacija, razumljena kot orodje zunanje politike suverene države, sicer ni prenehala obstajati, ključno pa je, da sta se ob njej pojavili multilateralna diplomacija in medorganizacijska diplomacija. Koncept diplomacije tako postaja vedno bolj širok, vendar pa se temeljne funkcije diplomacije vseeno niso spremenile; ključni še vedno ostajata predstavljanje in komunikacija. Pomembno pa so se spremenila tudi razmerja moči, prostori in ravni, na katerih se diplomacija dogaja in odvija; prepletenost interakcij tako zahteva vedno boljše povezovanje akterjev na vseh ravneh, predvsem na področju svetovnih problemov in transnacionalnih groženj, kot je npr. trgovina z ljudmi.

### **III KONCEPTUALIZACIJA BOJA PROTI TRGOVINI Z LJUDMI**

Trgovina z ljudmi je eden najhujših, najbolj dobičkonosnih in najbolj skritih fenomenov sodobnega sveta; je velik in pomemben mednarodni problem. Kljub temu da je trgovina z ljudmi v svojih najbolj grobih oblikah v mednarodni skupnosti prisotna že najmanj dvajset let, se je svetovna javnost, tj. mednarodne vladne in nevladne organizacije, transnacionalna civilna družba, mediji in države, z omenjeno tematiko začela ukvarjati šele pred dobrim desetletjem. Trgovina z ljudmi je tako šele v zadnjih letih pritegnila javno in politično pozornost ter se spremenila iz obrobne teme v problem visoke mednarodne politike. Kljub temu da države trgovino z ljudmi še vedno tolmačijo kot

---

<sup>26</sup> Terenske misije OVSE so npr. med drugim zadolžene za zbiranje informacij na terenu sodelujoče države, v kateri so prisotne, ter posredovanje teh informacij sekretariatu OVSE.



varnostno grožnjo, pa se vedno bolj širi zavedanje, da trgovina z ljudmi ne prizadene le žrtev,<sup>27</sup> temveč tudi širše skupnosti in družbene institucije; prizadene nas vse.

Navkljub povečanju zanimanja mednarodne javnosti trgovina z ljudmi ostaja stigmatizirana in pogosto (celo namerno) nerazumljena. Razkoli v našem dojetju problema in omejitve našega razumevanja, povezani s povečini moralizirajočo držo akterjev, vpletenih v pregon trgovine z ljudmi, ostajajo. Kot ključni problem se poleg konceptualne nejasnosti in pomanjkanja izobrazbe na tem področju kažejo dvomljiva in razklana metodologija proučevanja fenomena ter posledično radikalno pomanjkanje jasnih in verodostojnih statistik,<sup>28</sup> neučinkovitih politik in strategij držav v boju proti trgovini z ljudmi, pogosto konfliktne agende odločevalcev in skrajno pomanjkanje politične volje (Bruckert in Parent 2002, 2–4).

Prav zato je pomembno, da problem trgovine z ljudmi kar se da nedvoumno konceptualiziramo, naslanjajoč se na zgodovinski oris fenomena in številne pristope k njegovi obravnavi, ki so botrovali mednarodno zavezujoči definiciji. Pomembno je zavedanje o temeljnih vzrokih za trgovino z ljudmi in razlikovanje glede na druge kategorije posameznikov, ki so vključeni v svetovno mobilnost ljudi.

Najprej bo predstavljen zgodovinski oris trgovine z ljudmi in podrobno proučen koncept trgovine z ljudmi. Nato bodo opredeljeni ključni pristopi in iz njih izpeljani modeli trgovine z ljudmi, na podlagi katerih bo obravnavan pravni okvir za boj proti trgovini z ljudmi na mednarodni in regionalni ravni, ki ga tvorita t. i. Palermski protokol ter Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (KUTL). Zatem bo predmet obravnave trgovina z ljudmi v začetku 21. stoletja, njen proces, oblike in dejavniki, ki botrujejo razvoju trgovine z ljudmi. V zadnjem delu poglavja bom proučila posledice ter prihodnost trgovine z ljudmi ter naredila krajšo sintezo prvih dveh poglavij, kar bo omogočalo boljše proučevanje in razumevanje študije primera.

---

<sup>27</sup> Pajnik in Kovačič (2007, 7) opozarjata, da »se v sodobnih razpravah ponekod pojavlja vrednostno bolj nevtralen termin *trgovana oseba* (angl. *trafficked person*)«. V magistrskem delu bo vseskozi uporabljen pojem 'žrtve', saj ta termin bolje izraža hudodelstvo trgovine z ljudmi in se tudi bolje povezuje s pristopom človekovih pravic, po katerem je treba žrtve trgovine z ljudmi pripoznati kot žrtve, s čimer se izognejo napačni obravnavi s strani organov pregona (več v op. 41).

<sup>28</sup> Vendar pa so ne glede na to grobe ocene trendov in gibanja števila žrtev pomemben indikator porasta trgovine z ljudmi v prihodnosti.

## 8 Zgodovinski oris in koncept fenomena trgovine z ljudmi

Da bi lahko razumeli fenomen trgovine z ljudmi in njeno definicijo, moramo poznati zgodovinski razvoj koncepta 'trgovine' in razumeti, kaj je skozi čas pomenila različnim ljudem, organizacijam in vladam.

Osmišljanje trgovine z ljudmi sega v sredino 19. stoletja (Lee 2011, 26), pojem 'trgovina' (*trafficking*) pa je bil prvič uporabljen okoli leta 1900 in je označeval 'belo trgovanje' (*trade*) s sužnji' oz. 'trgovino z belimi', katere predmet trgovanja so bile izključno belopolte ženske. Trgovina, ki je označevala gibanje žensk za nemoralne namene, je bila nezadržno povezana s prostitucijo in večinsko razumljena kot družbeni in moralni problem, problem družbenega reda. Posledica 'trgovine z belimi' je bila sklenitev mednarodnega sporazuma, t. i. »Pariškega protokola« (Pajnik in Kavčič 2007, 7), za preprečevanje trgovanja z belimi sužnji leta 1904. Sprva je ohlapna definicija zahtevala prečkanje državnih meja, leta 1910 pa je bilo pripoznano, da trgovina lahko poteka tudi znotraj državnih meja, istočasno pa je osrednji element trgovine z belimi ženskami postal pregon zločincev in zatiranje zvodništva (Vaz Cabral 2006, 9).<sup>29</sup>

Povezava med trgovino z ženskami in prostitucijo se je še bolj utrdila s Konvencijo Združenih narodov o preprečevanju trgovine z ljudmi in izkoriščanje prostituiranja drugih (*Convention for the Suppression of the Traffic in persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*),<sup>30</sup> sprejeto 1949. To zgodnje povezovanje trgovine s prostitucijo je močno prisotno še danes, tako na ravni posameznikov kot tudi organizacij in vlad (GATTW 1999, 20).

---

<sup>29</sup> Na tem mestu je vredno poudariti osrednji pristop za boj proti trgovini z belimi, tj. pregon zločincev in zločina na osnovi dojetja trgovine z belimi ženskami kot prostitucije. Ta poudarek je nujen za razumevanje pristopov k trgovini z ljudmi, ki so nastali ob koncu 20. in v začetku 21. stoletja in jih obravnavamo v 2. podpoglavju.

<sup>30</sup> Konvencija Združenih narodov o preprečevanju trgovine z ljudmi in izkoriščanje prostituiranja drugih – *Convention for the Suppression of the Traffic in persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*. Sprejeta v Generalni skupščini OZN z resolucijo 317(IV) 2. decembra 1949, v veljavi od 25. julija 1951. Dostopna prek: <http://www2.ohchr.org/english/law/trafficpersons.htm> (2. maj 2012). Naslov konvencije prevajam po prevodu, zapisnem v Pajnik in Kovačič (2007, 8)

Trgovina z ljudmi v celoti ni nov fenomen.<sup>31</sup> Kodele Kos (v Popov 2002, 3) meni, da je trgovina z ljudmi »socialni pojav« in »izjemno zapleteno vprašanje z bogato notranjo strukturo«. Fenomen gre proučevati večstransko in z ozirom na njegove »zgodovinske, kulturne, sociološke, pravne, kriminalne, politične, psihološke in /.../ druge korenine in posledice« (*ibid.*). Nov fenomen pa pomeni svetovna trgovina z ljudmi; ta v zadnjih dvajsetih letih doživlja izjemen porast (Shelley 2012, 4; Dobovšek 2009, 318). Trgovino z ljudmi moramo razumeti v kontekstu razširitve priložnosti, ki jih omogoča napredek na področju tehnologije in svetovnega kapitalizma, ter posledične hitrosti, s katero se sedaj po svetu premikajo kapital in ljudje. Trgovina z ljudmi pa mora biti dojeta tudi v zgodovinskem kontekstu, torej kot fenomen, ki je ohranil nekatere vidike prejšnjih oblik trgovine s sužnji. V vsakršnem razmišljanju o razvoju trgovine z ljudmi moramo vedeti, da se je trgovina z ljudmi po koncu hladne vojne in v novemu svetovnemu redu (Haynes 2004, 226) prilagodila spremenjenim ekonomskim, kulturnim in političnim realnostim 21. stoletja (Lee 2011, 4).

## **9 Pristopi in modeli k obravnavi trgovine z ljudmi**

Razumevanje trgovine z ljudmi in tolmačenje mednarodnopravnih definicij trgovine z ljudmi je osnovano na ključnih pristopih trgovine z ljudmi, ki izhajajo iz njenih zgodovinskih pogojenosti (npr. prostitucija, suženjstvo), iz pristopa transnacionalne kriminalitete ali pristopa človekovih pravic.

Govorimo o šestih temeljnih pristopih, ki trgovino z ljudmi razumejo kot: (i) moderno obliko suženjstva, (ii) kot primer globalizacije kriminalitete, (iii) kot problem transnacionalnega kriminala, (iv) kot prostitucijo, (v) kot problem migracij in (vi) kot izziv človekovim pravicam (Lee 2011, 20). Pri tem je ključno zavedanje, da bo trgovina z ljudmi v praksi obravnavana drugače, tj. glede na to, kako je razumljena v kontekstu pristopov, različno – in, zopet odvisno od temeljnih pristopov – pa bodo obravnavane tudi žrtve.

---

<sup>31</sup> Vaz Cabralova (2006, 6) pravi, da se je o problemu trgovine z ljudmi začelo govoriti in se ga zavedati v sedemdesetih letih 20. stoletja, ko so nastali t. i. 'centri spolnega turizma' na Tajskem in drugod po jugovzhodni Aziji.

Prvi pristop, ki trgovino z ljudmi obravnava kot **moderno obliko suženjstva**, izhaja iz klasičnega suženjstva, vendar se od njega razlikuje, saj z modernim suženjstvom razumemo »popoln nadzor posameznika s strani drugega posameznika z namenom ekonomskega izkoriščanja in z uporabo ali grožnjo s sredstvi prisile oz. nasilja« (Burke 2012, 12).

Moderno obliko suženjstva označujeta njegova nestalnost (posameznik ni trajno, pač pa začasno zaslužjen) in popoln nadzor (in ne lastništvo). Novodobno suženjstvo zaznamujejo začasna lastnina nad osebo, izredno nizki stroški nakupa ali odkupa sužnja, visoki dobički, dolgovna odvisnost (*debt bondage*)<sup>32</sup> in prisilno delo. Zaslužjeni posamezniki so predmet oz. orodja za proizvajanje profitov, vedno jih je mogoče preprodati (Haynes 2004, 227), v času sužnjelastniškega odnosa pa so svojemu lastniku vseskozi popolnoma na voljo (Lee 2011, 21). Nova oblika suženjstva se osredotoča zgolj na velike dobičke in poceni življenja sužnjev, katerih število ves čas narašča; skupaj z rastjo prebivalstva in siromaštvom velikega števila ljudi namreč narašča tudi število potencialnih sužnjev oz. žrtev trgovine z ljudmi (Bales 2004, 4).<sup>33</sup>

Razlike med klasičnim in novodobnim suženjstvom so podane v spodnji tabeli:

Tabela 9.1: Prikaz temeljnih razlik med klasičnim in novodobnim suženjstvom

<b>Klasično suženjstvo</b>	<b>Novodobno suženjstvo</b>
pravno lastništvo nad sužnjem	ni pravnega lastništva
visoki stroški nakupa	zelo nizki stroški nakupa
nizki dobički	zelo visoki dobički

<sup>32</sup> Termin 'dolgovne odvisnosti' slovenimo na osnovi prevoda Društva Ključ oz. Popova (Popov 2002, 24).

<sup>33</sup> Glede na dejstvo, da tudi trgovina s sužnji/ljudmi poteka po tržnih zakonitostih ponudbe (rast prebivalstva ponudbo izrazito povečuje) in povpraševanja, je cena sužnjev postala izredno nizka (Bales 2004, 14). O ekonomiji trgovine z ljudmi (predvsem za spolne namene) piše Kara (2010, 23–41), ki pravi, da je povečana ponudba znižala cene spolnih sužnjev. V preteklosti so si spolne usluge namreč lahko privoščili le bogatejši, dandanes pa si spolne sužnje lahko privoščijo tudi skorajda najrevnejši delavci, kar generira dodatno povpraševanje in tako se krog nadaljuje.

pomanjkanje potencialnih sužnjev	velika masa potencialnih sužnjev
vzdrževanje sužnjev	ni vzdrževanja sužnjev
pomembne etnične razlike	etnične razlike nepomembne

Vir: Bales (2004, 15)

Kljub mednarodnopravni prepovedi suženjstva 'suženjstvo' in trgovina z ljudmi vztrajata in se še naprej razvijata v nove in vedno bolj kompleksne oblike zlorab v modernem sistemu dela (Lee 2011, 5). Novodobno suženjstvo, naj še enkrat poudarim, pomeni skrajno obsceno obliko izkoriščanja človeka; kot pravi Bales (2004, 6), pri njem ne gre za »krajo dela, gre za krajo celotnega življenja določenega posameznika – sužnja«.

Drugi pristop trgovino z ljudmi umešča v kontekst **globalizacije kriminalitete**. Trgovina z ljudmi je posledica globalizacije in z njo povezane neoliberalne deregulacije kapitala in trgovine, kar proizvaja sistemske asimetrije. Neoliberalni ekonomski model in ekonomska komponenta globalizacije po Passasovem mnenju (v Lee 2011, 23) sistematično povzročata sistemsko prikrajšanje in absolutno revščino na množični ravni, s tem pa tudi večje priložnosti za kriminal in organizirane kriminalne skupine. Te so se prilagodile pritiskom in priložnostim globalizacije in s tem ustvarile nove nezakonite tokove ljudi, denarja in dobrin. In prav zaradi rastoče globalizacije, po mnenju Shannonove (1999, 129), nacionalne kriminalne združbe sedaj operirajo zunaj svojih tradicionalnih meja, kar je predvsem pomembno v segmentu identifikacije in pregona trgovine z ljudmi.

Tretji, najpogostejši pristop, je **pristop transnacionalne kriminalitete**, ki poudarja vlogo dobro organiziranih mednarodnih kriminalnih skupin in je bil proučevan v številnih raziskovalnih študijah in uradnih poročilih.<sup>34</sup> Pri tem je pomembno, da se s trgovino z ljudmi ne ukvarjajo le dobro organizirane kriminalne skupine, ampak tudi posamezniki,

---

<sup>34</sup> Pri tem je vredno poudariti, da transnacionalna kriminaliteta naj ne bi več bila primarno osredotočena na trgovino z drogami, temveč, kot poudarja Shelleyjeva (2012, 5), prav na trgovino z ljudmi. Vendar pa zaradi pomanjkanja podatkov tega ni mogoče trditi z gotovostjo.

manjše, ohlapnejše in bolj decentralizirane skupine (Burke 2012, 15). Vseeno pa velja, da trgovci le redko delujejo samostojno (Popov 2002, 8).

Omenjeni pristop je bil institucionaliziran s strani OZN, saj je prav v okviru omenjene organizacije prišlo do minimalnega konsenza o definiciji trgovine z ljudmi, zapisani v t. i. Palermem protokolu.<sup>35</sup> Prav zato ni nenavadno, da je trgovina z ljudmi na mednarodni ravni obravnavana kot problem mednarodne kriminalitete, pristop pa je – tudi zaradi izrazito reprodukcijske vloge norm OZN – postal prevladujoč tako v mednarodnem javnem diskurzu kot v sodobni mednarodni in nacionalni zakonodaji (Lee 2011, 24).

Obravnavani pristop je predmet mnogih kritik, saj na prvo mesto postavlja zločine in zločince, ne pa žrtve in tako zmanjšuje pomen kršenja temeljnih človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi. Pristop, utemeljen na pregonu storilcev potencialnih kaznivih dejanj, žrtve obravnava pomanjkljivo in jih še bolj potiska v podzemlje. Poleg tega pristop kot trgovino z ljudmi obravnava zgolj čezmejno trgovino, ne pa tudi notranje (Lee 2011, 25; Yamada 2011, 2–4).

Četrty pristop, ki je s svojo moralizirajočo držo tudi najbolj medijsko sprejet, je enačenje trgovine z ljudmi s **prostitucijo** (gre za trgovino z ljudmi za spolne namene (*sex trafficking*)), natančneje s prisilno prostitucijo ranljivih žrtev (povečini) ženskega spola. Ta pristop je bil širši javnosti venomer najprivlačnejši; enačenje trgovine z ljudmi s prostitucijo sega že v 19. in začetek 20. stoletja. Zgodbe o trgovanju in kampanje proti trgovini z ženskami/ljudmi so se vedno gradile na podobah nemočnih, pasivnih žensk in idejah o spolni čistosti (Schaefer-Grabiel 2010, 156). Pristop, ki je osnovan na širši konstrukciji družbenega spola, pa odraža tudi prostitucijo/trgovino in žrtve v odnosu do države; trgovina kot prostitucija je namreč vprašanje narodnega ponosa in meja skupnosti (Yuval-Davis v Lee 2011, 26).

Kljub temu da v mednarodni praksi pri obravnavi zločina/zločincev prevladuje pristop transnacionalne kriminalitete, pri obravnavi žrtev trgovine z ljudmi prevladuje pristop enačenja trgovine s prostitucijo (Koen 2004, 85). Agenda trgovine z ljudmi za spolne namene tako ostaja razdeljena na osnovi ideoloških linij, saj se na prostitucijo gleda na

---

<sup>35</sup> O Palermem protokolu in definiciji trgovine z ljudmi OZN podrobneje v nadaljevanju.

osnovi radikalnih pogledov, tj. bodisi kot na delo bodisi kot na spolno suženjstvo – in to ne glede na dejstvo, da dokumenti, sprejeti v zadnjem času, odkrivajo tudi trgovino v drugih sektorjih.<sup>36</sup> Trgovina z ljudmi z namenom izkoriščanja za spolne namene oz. prisilno prostitucijo ostaja dominantna paradigma na področju raziskovanja, pregona, preprečevanja in pomoči; vse druge oblike pa, posledično, ostajajo zanemarjene (OVSE 2010, 14–6; OVSE 2009, 10–13).<sup>37</sup>

Peti pristop obravnava trgovino z ljudmi kot problem **migracij**. Če na trgovino z ljudmi gledamo kot na problem migracij, le-ta tako pomeni del, nekakšen podsistem nezakonite migracije, pri čemer je skrb držav osredotočena na kršenje migracijskih zakonov in na nadzor nad gibanjem ljudi, kar je pomembno politično vprašanje varstva ozemlja in suverenosti (Väyrynen 2003, 2). Trgovina z ljudmi je nezadržno povezana z migracijami in lahko zajema zakonite in nezakonite oblike mobilnosti, pri čemer Pajnikova (2008, 79) opozarja, da trgovine z ljudmi ne gre vedno umestiti v pravne kategorije prisilne in prostovoljne migracije ali zakonite in nezakonite migracije. Andrijaseviceva (2007, 26) pa meni, da vedno bolj restriktivna migracijska zakonodaja na splošno ne znižuje števila nezakonitih migrantov in migracijskih tokov, vendar migracijo še bolj pahne v globine skritega kriminala in trgovino z ljudmi.

Žrtve trgovine z ljudmi so obravnavane primarno kot kršiteljice migracijske zakonodaje, saj pogosto mejo prečkajo nezakonito in svoje delo praviloma opravljajo brez dovoljenj. Pripoznanje trgovine z ljudmi znotraj meja države je le malo spremenilo prevladujoče razumevanje trgovine z ljudmi kot problema čezmejne migracije. Pri tem pristopu je treba razumeti tudi ekonomsko svetovno hierarhijo, ki mnoge peha v marginaliziran položaj z izrazito slabimi izhodišči za delo; fenomen trgovine z ljudmi moramo torej razumeti v kontekstu hierarhije globaliziranih migracijskih gibanj kot posledico

---

<sup>36</sup> Gre za trgovino z namenom izkoriščanja za delo (npr. v rudnikih, na plantažah in tovarnah), trgovino z namenom beračenja in trgovino z organi.

<sup>37</sup> Pri tem Urad Združenih narodov za droge in kriminal (*United Nations Office on Drugs and Crime* – UNODC 2009) opozarja, da je druge oblike, kot npr. služabništvo (*servitude*), prisilne poroke, trgovino z ljudmi za vojskovanje, izredno težko identificirati in v resnici ni mogoče trditi, da je prav trgovina za spolne namene v svetu najbolj prisotna, čeprav je najbolj identificirana.

migracijskih politik ter ukrepov držav za nadzor nad nezakonitim vstopom in nezakonitim zaposlovanjem migrantov (Lee 2011, 31).<sup>38</sup>

Šesti, za našo analizo najpomembnejši pristop, je pristop, ki trgovino z ljudmi naslavlja kot problem (kršenja) človekovih pravic in ki ga imenujemo **pristop človekovih pravic**. V procesu trgovine z ljudmi so kršene številne pravice, med katere sodijo pravica do življenja, svobode ter dostojanstva. Druge kršene pravice so še: pravica do svobode dela, pravica do svobodnega gibanja, do zdravja, spolne integritete itd. (Popov 2002, 10). Lee (2011, 31) meni, da so kršitve človekovih pravic lahko videne kot vzrok in posledica trgovine z ljudmi. Na osnovi te premise je varstvo človekovih pravic nujno postaviti v sam center katerih koli ukrepov za preprečevanje trgovine in iztožljivost grobih kršitev znotraj celotnega procesa trgovine (Konrad 2006, 27). Pristop človekovih pravic ponuja relativno nov konceptualni in normativni okvir za ponovno orientacijo debate o trgovini z ljudmi proti izkoriščanju oseb (in to ne glede na njihov migracijski status). Prav tako ponuja nov okvir za udeležbo vseh udeležencev pri snovanju novih politik zoper trgovino z ljudmi, in to vključno z osebami, ki so bile njene žrtve (Lee 2011, 33).

Po pregledu temeljnih pristopov k obravnavi trgovine z ljudmi je treba dodati tudi, da se v praksi pristopi izrazito mešajo in da konceptualne nejasnosti pomenijo velik problem tako pri definiranju trgovine kot v praksi.

## **10 Definicija trgovine z ljudmi**

Trgovina z ljudmi je na prvi pogled jasen pojem, vendar ob globljem proučevanju postane jasno, da gre za dvomljiv termin, za razlago katerega obstaja zelo veliko definicij (Dobovšek 2009, 318). Opredelitve so številne, celo nasprotujoče si in kot takšne spreminjajo razumevanje trgovine z ljudmi. Pri definiranju trgovine z ljudmi je problematično tudi dejstvo, da pri snovanju definicije trgovine z ljudmi igrajo dominantno vlogo predvsem državni uradniki in druge močne skupine, zelo malo pa je doprinosa s strani žrtev samih (Lee 2011, 16). Pojem trgovine z ljudmi je zato podvržen različnim uokvirjanjem, kar pa je povezano tudi s pristopi, na osnovi katerih ga razumemo.

---

<sup>38</sup> Ta pristop v celoti zanemarja notranjo trgovino in trgovino z organi.



### **10.1 Definicija Organizacije združenih narodov**

Najbolj razširjena in mednarodnopravno zavezujoča definicija je definicija OZN, zapisana v Protokolu za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (t. i. Palermški protokol).<sup>39</sup> Palermški protokol trgovino z ljudmi v 3. a členu definira takole:

*'Trgovina z ljudmi' pomeni novačenje, prevoz, premestitev, dajanje zatočišča ali sprejemanje oseb zaradi izkoriščanja z grožnjo, uporabo sile ali drugimi oblikami prisile, ugrabitvijo, goljufijo, prevaro, zlorabo pooblastil ali ranljivosti ali dajanjem ali prejemanjem plačil ali koristi, da se doseže soglasje osebe, ki ima nadzor nad drugo osebo. Izkoriščanje vključuje vsaj izkoriščanje prostitucije ali drugih oblik spolne zlorabe oseb, njihovo prisilno delo ali storitve, suženjstvo ali podobna stanja, služabništvo ali odstranitev organov.*

Poleg izkoriščanja, ki sicer v omenjenem členu ni eksplicitno definirano, interpretirano pa je kot omejevanje svobode in kršenje temeljnih človekovih pravic, sta pomembna elementa tudi soglasje, saj se soglasje žrtve trgovine z ljudmi o nameravanem izkoriščanju, kot navedeno zgoraj, ne upošteva, če so bila uporabljena zapisana sredstva in prisila, torej izkoriščevalski pogoji, v katere trgovec pahne svoje žrtve. Prisilno delo, suženjstvo ipd. so zločini, prepovedani po mednarodnem pravu človekovih pravic in pokrivajo vse situacije, v katerih se znajdejo žrtve trgovine. Prav prisilni pogoji/odnosi pa so tisto, kar v biti konstituira trgovino z ljudmi (GATTW 1999, 29).

Protokol državam pogodbenicam nalaga določene minimalne dolžnosti, vendar so te ohlapne in predvsem deklaratorne narave, saj se države zavezujejo k preučitvi ukrepov, si jih prizadevajo zagotoviti in to po svojih najboljših močeh. Kljub temu je pomemben

---

<sup>39</sup> Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu – *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Podpisan 15. novembra 2000, v veljavi od 25. decembra 2003. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protokol.pdf> (3. maj 2012).

nakazujoč se trend v členih, ki se nanašajo na zaščito žrtev. Zaščita naj bo celostna, države pogodbenice pa so zavezane upoštevati posebne potrebe žrtev, zlasti otrok. Po drugi strani je protokol prvenstveno zasnovan na pristopu transnacionalne kriminalitete, saj je poudarek na pregonu in izmenjavi informacij med oblastmi pregona držav. Protokol favorizira transnacionalni aspekt trgovine in zanemarja, kljub temu da ga pripoznava (Lee 2011, 9), pomemben del trgovine, tj. trgovino z ljudmi znotraj meja določene države. Vendar pa omenjena definicija ne glede na to, da vzpostavlja pristop transnacionalne kriminalitete, vseeno povečuje zavedanje o standardih človekovih pravic v definiciji trgovine z ljudmi (GATTW 1999, 26).

Za boljše razumevanje koncepta trgovine z ljudmi, njene definicije ter dojetje, kaj trgovina z ljudmi ni, je potreben vpogled tudi v drugi protokol h Konvenciji ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, tj. Protokol proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku,<sup>40</sup> ki v 3. členu določa, da »'tihotapljenje migrantov' pomeni posredovanje pri nezakonitem vstopu osebe v državo pogodbenico, ki ni njen državljan ali nima stalnega prebivališča v njej, zaradi pridobitve neposredne ali posredne, finančne ali druge premoženjske koristi.« Pretihotapljeni nezakoniti migranti v migracijo niso prisiljeni, namen dela ni izkoriščevalski, nujni element tihotapljenja pa je prečkanje meje. Glede na obe definiciji, tj. trgovine in tihotapljenja, je razlika med žrtvami trgovine in pretihotapljenimi migranti jasna. Vendar pa je v praksi ločnica med trgovino in tihotapljenjem zelo tanka, še posebej, če trgovino z ljudmi obravnavamo v okviru pristopa migracij.

Čeprav pristop OZN k trgovini z ljudmi zaznamuje pomemben mednarodni konsenz o pojmu le-te, sta bila oba protokola predmet mnogih kritik. Kritika se nanaša predvsem na snovanje dihotomije med dvema (domnevno) nasprotujočima si kategorijama migracije, tj. med prostovoljno (tihotapljenje) in neprostovoljno migracijo (trgovina z ljudmi). Tihotapljenje, kot rečeno, implicira strinjanje migranta, da bo nezakonito pretihotapljen prek meja države izvora (GATTW 2000, 31). Pretihotapljeni posamezniki so videni kot

---

<sup>40</sup> Protokol proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu – *Protocol Against the Smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Podpisan 15. novembra 2000, v veljavi od 28. januarja 2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlimpid=200450> (3. maj 2012).

kršitelji migracijske zakonodaje in si ne 'zaslužijo' posebnega varstva, saj so za vse, kar se jim pripeti na poti, krivi sami. Po drugi strani pa se za 'žrtve' trgovine z ljudmi razume, da soglasja ni bilo oz. je to izničeno, saj so bile vseskozi podvržene prisili, zavajanju in izkoriščevalskim dejanjem trgovcev (Chuang 2006, 138). Zato je prav, da trgovino z ljudmi, in to predvsem mednarodno trgovino z ljudmi, razumemo v kontekstu širših migracijskih gibanj; dobršen del nezakonitih migrantov so namreč prav žrtve trgovine (Shelley 2012, 3; Chuang 2006, 140).

### **10.2 Definicija Sveta Evrope**

Svet Evrope je ena prvih, če ne celo prva MORG, ki je začela opozarjati na problem trgovine z ljudmi. Od osemdesetih let 20. stoletja je sprejel številne pobude na področju preprečevanja in boja proti trgovini z ljudmi, prve dejavnosti pa so bile usmerjene predvsem v dvigovanje zavesti. Pobude in politična volja – tako organizacije kot držav članic – so omogočile postopno izgradnjo pravnega okvirja za ukrepanje proti trgovini z ljudmi.

Svet Evrope normativni okvir ukrepanja proti trgovini z ljudmi naslanja na pristop človekovih pravic. Ne glede na to, da gradi na definiciji Palermskega protokola, je njegova definicija širša, saj eksplicitno vključuje notranjo trgovino z ljudmi ter, kar je še pomembnejše, državam pogodbenicam Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (*Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* – KUTL)<sup>41</sup> nalaga vrsto obveznosti in dolžnosti. KUTL ne vključuje izključno skupin organiziranega kriminala ter se osredotoča na pomoč žrtvam trgovine in zaščito njihovih pravic na osnovi načela nediskriminacije. Postavlja pravni okvir za zaščito in pomoč žrtvam in to z zavezujočimi ukrepi ter neodvisnim nadzornim mehanizmom, ki ga predstavlja Skupina strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* – GRETA).

Svet Evrope torej gradi na premisi, da trgovina z ljudmi pomeni grobo kršitev človekovih pravic ter je zločin zoper dostojanstvo in integriteto človeka, kar pomeni neposredno

---

<sup>41</sup> Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi – *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. Podpisana v Varšavi 16. maja 2005, v veljavi od 24. oktobra 2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlImpid=200961> (3. maj 2012).

zmanjševanje in zapostavljanje vrednot, na katerih temelji Svet Evrope in k spoštovanju katerih so zavezane vse države članice.

### ***10.3 Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi***

Odbor ministrov je 3. maja 2005 sprejel KUTL, ki je edinstven pravno zavezujoč dokument. KUTL je zasnovana na podlagi drugih mednarodnih dokumentov. Vendar hkrati nadgrajuje in zvišuje obstoječe univerzalne standarde zaščite človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi (GRETA 2011, 6). Med njeni temeljni značilnosti štejemo celostni pristop in osredotočenost na varstvo žrtev trgovine ter zagotavljanje njihovih pravic.

Za boj proti trgovini z ljudmi je pomembno tudi dejstvo, da gre za odprto konvencijo; pristop k njej in ratifikacija KUTL nista pogojeni s članstvom v Svetu Evrope. K njej lahko pristopajo tudi države nečlanice in Evropska unija.<sup>42</sup> Odprtost KUTL je izredno pomemben dejavnik vzpostavljanja širšega normativnega prostora s poenotenimi pravili in enotnim nadzornim mehanizmom. Učinkovit in neodvisen nadzorni mehanizem, ki ga vzpostavlja KUTL, tj. GRETA, pa zagotavlja nadzor nad implementacijo zavez in obveznosti, ki jih državam pogodbenicam narekuje KUTL (GRETA 2011, 6).

Cilj KUTL je zagotavljanje in implementacija t. i. treh P-jev: preprečevanje trgovine (*prevention*), varstvo človekovih pravic žrtev (*protection*) in pregon trgovcev oz. tistih, ki so odgovorni za trgovino z ljudmi (*prosecution*) (Chuang 2006, 137). Pri tem KUTL obravnava vse oblike trgovine z ljudmi, torej nacionalno in mednarodno in ne glede na to, ali je povezana s transnacionalnim kriminalom. Svet Evrope je namreč prav tista organizacija, ki trgovino z ljudmi najmanj povezuje s transnacionalno kriminaliteto in najbolj zagovarja pristop človekovih pravic.

KUTL državam pogodbenicam nalaga številne obveznosti in dolžnosti ter vzpostavlja nekatere izredno pomembne ukrepe, ki presegajo minimalno dogovorjene standarde na

---

<sup>42</sup> Po podatkih iz avgusta 2012 je KUTL ratificiralo 37 držav članic Sveta Evrope, 6 držav članic je KUTL podpisalo. EU h KUTL še ni pristopila, saj še ni bila celovito opredeljena pravna podlaga, ki bi omogočala pristop EU h konvenciji. V Svetu Evrope namreč še vedno poteka iskanje pravne podlage za pristop EU k EKČP. Ko bo pravna podlaga ugotovljena, naj bi EU po enakem modelu pristopanja kot k Evropski konvenciji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (EKČP) pristopila tudi h KUTL (Svet Evrope 2012g).

svetovni ravni. Peti člen v kontekstu preprečevanja tako državam pogodbenicam nalaga obveznost promocije pristopa človekovih pravic ter da omogočijo pogoje za zakonito migracijo. V šestem členu KUTL obravnava ukrepe za zmanjševanje povpraševanja po žrtvah trgovine z ljudmi, pri čemer naj vsaka izmed držav pogodbenic sprejme oz. izboljša zakonodajne, administrativne, izobraževalne, socialne, kulturne in druge ukrepe (npr. izobraževanje in ozaveščanje potencialnih žrtev trgovine z ljudmi). Sedmi člen se nanaša na nadzor nad mejami, pogodbenice pa so pozvane k izboljšanju nadzora meja, predvsem v kontekstu preprečevanja in zaznavanja trgovine z ljudmi. Tretje poglavje KUTL se nanaša na ukrepe za varstvo in promocijo pravic žrtev, zagotavljajoč enakost med spoloma. Kot pomembno prvino preprečevanja trgovine z ljudmi KUTL v 10. členu navaja identifikacijo žrtev,<sup>43</sup> pri čemer je obveznost vsake izmed pogodbenic sprejem takšnih zakonodajnih in drugih ukrepov, ki bi bili potrebni za primerno identifikacijo žrtev – tudi skupaj z drugimi državami pogodbenicami in ostalimi relevantnimi podpornimi organizacijami. V 11. členu se pogodbenice zavezujejo k varstvu zasebnega življenja in identitete žrtve, v 12. členu pa se obvezujejo k fizični, psihološki in družbeni pomoči žrtvam. Pomemben je tudi 13. člen, ki obravnava pravico žrtev do najmanj 30 dni za premislek,<sup>44</sup> da si opomorejo in uidejo vplivu trgovca ter sprejmejo odločitev o svojem morebitnem sodelovanju z oblastmi, pri čemer se pogodbenice zavezujejo, da bodo žrtvam omogočile zakonito bivanje na svojem ozemlju. 14. člen nalaga pogodbenicam – v določenih situacijah – obveznost izdaje obnovitvenega dovoljenja za bivanje, 15. člen pa govori o pravici žrtev do kompenzacije in brezplačne pravne pomoči. 16. člen obravnava repatriacijo žrtev v državo izvora, pri čemer se pogodbenice zavezujejo k sprejetju repatriacijskih programov, ki vključujejo relevantne nacionalne in mednarodne institucije ter nevladne organizacije ter k sprejemu takšnih pravnih in drugih ukrepov, ki bi žrtvam omogočili lažjo integracijo v družbo. Četrto poglavje (členi od 18 do 20) pa nalagajo državam pogodbenicam obveznost inkriminacije trgovine z ljudmi,

---

<sup>43</sup> To pomeni, da je treba žrtve trgovine z ljudmi pripoznati kot žrtve. Tako se izognejo, da bi jih organi pregona in oblasti obravnavali kot nezakonite migrante ali kriminalce.

<sup>44</sup> Na pomen nepogojevanja pomoči žrtvam in pridobivanja začasnega/stalnega prebivališča opozarja tudi Konradova (2006, 27). Prav tako na pomen sodne in socialne varnosti in zaščite opozarjajo tudi Herzfeld in drugi (2006, 39), saj trgovci pogosto žrtve – tudi potem ko niso več v njihovi lasti – ustrahujejo in jim grozijo s silo.

inkriminacije uporabe storitev žrtev ter inkriminacijo dejanj, povezanih s potovanjem in identiteto dokumentov.

Glavna dodana vrednost KUTL, poleg tega, da ustanavlja pomemben nadzorni mehanizem GRETA, je njena obravnava trgovine z ljudmi na osnovi pristopa človekovih pravic in osredotočenost na varstvo žrtev. KUTL je tudi vsebinsko široko zasnovana, saj v trgovino z ljudmi šteje vse oblike trgovine (notranja ali transnacionalna trgovina) in zajema vse žrtve, ne glede na spol in stopnjo/obliko izkoriščanja. Pomembno je tudi, da je – z ozirom na dejstvo, da je trgovina z ljudmi svetovni fenomen – jasno izražena namera konvencije, da se promovira mednarodno sodelovanje, pri čemer je vredno ponovno poudariti, da je pristop h KUTL odprt tudi za države nečlanice Sveta Evrope in tudi EU (GRETA 2011, 6).

## **11 Trgovina z ljudmi danes**

Danes ločimo tri temeljne oblike trgovine z ljudmi, tj. trgovino z ljudmi za spolne namene, trgovino z ljudmi za namene izkoriščanja dela in trgovino z organi. Prvi dve obliki družita koncept 'dela', medtem ko je trgovina z organi povsem ločena kategorija.<sup>45</sup>

V prvo kategorijo uvrščamo trgovino z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja. Ta oblika, ki je javnosti najbolj poznana in izrazito vezana na pristop enačenja trgovine za spolne namene s prostitucijo, ne zajema zgolj prisilne prostitucije, ampak celoten spekter nudenja kakršnikoli spolnih storitev, med katere sodijo erotični plesi v 'slači barih', otroška in odrasla pornografija, trgovanje za prisilne poroke itd. Spolno izkoriščanje je najbolj identificirana oblika trgovine, o kateri je tudi največ govora. Po mnenju UNODC (2009) je trgovina z ljudmi za spolne namene najbolj identificirana dokumentirana oblika trgovine; posledično pa se o drugih oblikah poroča premalo.<sup>46</sup> Primere trgovine za spolne namene je v primerjavi z drugimi lažje preiskovati, saj se žrtve zadržujejo v določenih

---

<sup>45</sup> Svet Evrope pripravlja novo konvencijo proti trgovini z organi, tkivi in celicami. V razpravi se postavlja vprašanje, ali je trgovino z organi, ne glede na definicijo, mogoče obravnavati v kontekstu trgovine z ljudmi. Zaradi mednarodno zavezujoče definicije OZN in definicije Sveta Evrope bom v pričujočem delu trgovino z organi razumela kot trgovino z ljudmi.

<sup>46</sup> V tem kontekstu je pomembna težavna identifikacija žrtev in namena trgovine. Statistike, ponovno opozarjam, niso zanesljive. Oblike trgovine z ljudmi, ki ne sodijo v kategorijo trgovina z ljudmi za spolne namene, je izredno težko identificirati, zato ni jasno, ali se slednja v resnici najpogosteje pojavlja ali gre le za težave s prepoznavanjem drugih – veliko bolj skritih – oblik (UNODC 2009).

tipih lokacij, npr. v bordelih, masažnih salonih in na drugih podobnih lokacijah, tipične žrtve tovrstne trgovine pa so ženske in otroci.

V drugo kategorijo uvrščamo trgovino z ljudmi za prisilno delo oz. za namene nespolnega izkoriščanja. Ključni element te oblike trgovine je 'prisilno delo'. Ta se po mednarodnem pravu tolmači na osnovi Konvencije Mednarodne organizacije dela o prisilnem delu (*International Labour Organization Forced Labour Convention*)<sup>47</sup> iz leta 1930, ki v 2. členu kot prisilno delo definira vsako delo ali storitev, ki je od osebe izsiljeno in ni prostovoljno.

Mednarodna organizacija dela (*International Labour Organization* – ILO) v najnovejših ocenah za leto 2012 tako ugotavlja, da je za delo izkoriščanih okoli 21 milijonov ljudi, pri čemer je največ žrtev v Aziji, sledita ji Afrika in Latinska Amerika. Največ ljudi je izkoriščanih za delo, manj jih je izkoriščanih za delo v spolnem sektorju, pri čemer je izrabljenih več polnoletnih, odraslih oseb in več žensk kot moških (ILO 2012, 2–6).

Delavci, ki so žrtve trgovine z ljudmi, morajo delati brez pogodbe, nimajo prostega časa in odmora, nimajo zavarovanja, dostopa do javnega zdravstva in socialne varnosti ter pogosto delajo veliko preko delovnega časa. USAID (2010, 2–6) ugotavlja, da se tudi ti delavci nahajajo v primežu dolgovne odvisnosti, pogosto se nad njimi izvaja fizično nasilje ali grožnja uporabe sile. Moški, ženske in otroci, ki so žrtve trgovine za prisilno delo, se navadno nahajajo oz. so premeščeni v svetovne regije z delovno intenzivnimi panogami; v tovarne, na plantaže, v rudnike, v gozdove, za potrebe tekstilne industrije in gradbeništva, obiranja bombaža in tobaka, ipd. Kljub temu da se dejanja in rezultati, ki se uporabljajo za konstituiranje trgovine z namenom prisilnega dela, lahko in tudi se pojavljajo znotraj pravno reguliranih sistemov zaposlovanja, pa zaradi odsotnosti svetovnega političnega konsenza o minimalnih zaposlitvenih pravicah na svetovni ravni zelo težko merimo stopnjo 'izkoriščanja' pri delu (Lee 2011, 40–2).

---

<sup>47</sup> Konvencija o prisilnem ali obveznem delu – *Convention Concerning Forced or Compulsory Labour*. Sprejeta 28. junija 1930 v Ženevi, v veljavi od 1. maja 1932. Dostopno prek: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:3907654012712853::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312174:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:3907654012712853::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312174:NO) (3. maj 2012).

Tretja in najmanj raziskana ter posledično najmanj pravno opredeljena oblika trgovine je trgovina z organi. V tem segmentu je najbolj na udaru transplantacijski turizem, globalizacija in z njo svetovno razkrojena družba pa sta pripomogli tudi k delitvi svetovne populacije na dve popolnoma neenakovredni skupini, na 'darovalce' in na 'prejemnike' organov (Pearson 2005, 58–61). V tem kontekstu in po mnenju Scheper-Hughesove (2000, 193) lahko trdimo, da tok trgovine z organi sledi toku kapitala – iz svetovnega juga na svetovni sever, iz revnega sveta v bogati, od temnopoltih do svetlopoltih, od žensk do moških.<sup>48</sup>

Kljub temu da vse tri oblike krovno razumemo pod pojmom trgovina z ljudmi, obstaja tendenca, da bi se ustvarili dve ločeni kategoriji trgovine, tj. kategorija trgovine z namenom spolnega izkoriščanja in kategorija trgovine z namenom izkoriščanja za delo. Kategoriziranje ima lahko negativne in pozitivne posledice. Prve se lahko kažejo v pravicah žrtev. Po drugi strani pa je dobro, da se fokus razumevanja trgovine razširja. Razlikovanje med obema kategorijama se je izkazalo za dobrodošlo zlasti pri osmišljanju razlikovanja med trgovino za spolne namene in namene izkoriščanja dela oz. prisilnega dela, pri čemer se je začelo govoriti tudi o različnih sektorjih v Evropi, za katere se tradicionalno ni štelo, da bi lahko bili povezani s trgovino (npr. kmetijski sektor, rudniki, ribištvo ipd.), prav tako se je odprla razprava o možnostih identifikacije t. i. 'netradicionalnih' žrtev trgovine, tj. trgovina z moškimi (GATTW 2011, 8).

Pri teh razmislekih je treba osvetliti tudi posledice za pravni okvir, okvir pregona in za okvir političnih razmišljanj. Ob potencialnem snovanju dveh kategorij trgovine z ljudmi prihaja do nastajanja 'dvojnega okvira', ki je povezan s 'hierarhijo trpljenja'. Ljudje so tako v različnih situacijah obravnavani drugače in imajo drugačen dostop do pomoči; obstajajo torej žrtve, ki si bolj ali manj 'zaslužijo' pomoč; pomoč in zaščita sta dani arbitrarno in diskriminatorno. V okviru političnih razmišljanj je pomemben fokus ločevanja med trgovino za spolne namene in trgovino za namene spolnega izkoriščanja, saj to razumevanje implicira, da 'spolno delo' (*sex work*) pravzaprav ni delo. Čeprav drži, da v mnogih državah spolnega dela ne priznavajo kot delo, ločevanje oblikuje dostop (ali pomanjkanje dostopa) do pravic in še dodatno pospešuje stereotipe, vezane predvsem na

---

<sup>48</sup> Večina notranjih organov v obtoku izhaja iz ženskih teles (Scheper-Hughes 2000, 193).



spol in stopnjo viktimizacije. Vsakršno ločevanje in različne stereotipizacije imajo lahko dolgoročno hude posledice na pregon trgovine z ljudmi in zaščito pravic žrtev (Marion 2012, 1–5; Srikantiah 2007, 187–95).

Na osnovi tega so raziskave pokazale, da je zaradi različne identifikacije žrtvam priznana različna pomoč. Pomoč in podpora sta žrtvam zagotovljeni v mednarodnem pravu; države so dolžne pomagati žrtvam trgovine z ljudmi. Kljub temu da določbe mednarodnega prava ne diskriminirajo med žrtvami za spolne namene in žrtvami za izkoriščanje za delo, praksa kaže, da imajo žrtve zunaj spolne trgovine, ki so predvsem moški, slabši in bolj omejen dostop do pomoči. Poleg tega se domneva, da imajo žrtve trgovine različnih sektorjev drugačne potrebe po pomoči. Ta domneva naj ne bi držala, saj je vsako žrtev, ne glede na sektor izkoriščanja, treba obravnavati konkretno in individualno; vendar pa je po drugi strani treba posamezno obravnavati vsak sektor dela, saj vsak izmed njih pomeni za žrtve drugačno družbeno stigmo (GATTW 2011, 35, 37, 44).

## **12 Dejavniki, ki botrujejo trgovini z ljudmi**

Razlogi za trgovino z ljudmi so podobni kot razlogi za migracijo. V grobem lahko rečemo, da trgovini z ljudmi botruje predvsem neuspešno varstvo državljskih, političnih, ekonomskih in socialnih pravic v državah izvora. Razumevanje, zakaj se trgovina z ljudmi pojavi, pa zahteva razmislek o svetovnih in regionalnih socialnih in ekonomskih spremembah ter analizo na lokalnih ravneh, kjer se trgovina pravzaprav začne.

Obstaja več različnih dejavnikov, ki pospešujejo trgovino z ljudmi, njihov pomen pa je odvisen predvsem od konkretne situacije na lokalni ravni. Trgovina z ljudmi se tako ne pojavlja zgolj med razvitimi in nerazvitimi državami, ampak, in to celo vedno bolj, tudi med nerazvitimi oz. razvijajočimi se državami in znotraj njih; posploševanja, da so ljudje vedno žrtve trgovine na kontinuumu nerazvite – razvite države, so torej netočna (OVSE 2010, 6–15; GATTW 1999, 33; Koen 2004, 87–8).

Popov (2002, 10) meni, da sta poglobljena splošna vzroka za trgovino z ljudmi izredno slabe gospodarske razmere v državi izvora in ekonomsko-politična brezperspektivnost, s čimer se strinja tudi Bjelica (2005, 90), ki pravi, da je »ekonomski faktor eden

najpomembnejših faktorjev« trgovine z ljudmi. Wiers in Lap-Chew (v GATTW 1999, 33) in Jordanova (2002, 28) med najpomembnejše dejavnike štejejo revščino, nezaposlenost, globalizacijo ekonomije, feminizacijo revščine in migracij, napačne razvojne strategije (npr. turizem, ki pospešuje trgovino za spolne namene), oborožene spopade, pokonfliktno obnovo, diskriminacijo na osnovi spolov, migracijsko zakonodajo in politike, migracijsko delo, zakone in politike glede prostitucije, korupcijo, visoke dobičke, ki jih trgovina generira, vsesplošno vključenost organiziranega kriminala v družbene sfere ter kulturne in verske prakse, Shelleyjeva (2012, 3) pa meni, da na povečan obseg trgovine z ljudmi vplivajo tudi bistveno nižji transportni stroški.

Na trgovino z ljudmi pravzaprav najbolj vplivajo ekonomija in ekonomski tokovi današnjega globaliziranega sveta; globalizacija je spremenila tokove kapitala in dela. V mnogih industrijah globalizacija pomeni neizprosen boj za maksimizacijo profitov podjetij, ki želijo tekmovati na mednarodnih trgih. Poenostavljeno to pomeni hitro rast neformalnega sektorja dela, predvsem na delovno intenzivnih izvozno naravnanih območjih. V večini primerov so delavci postali bolj ranljivi in postali predmet izkoriščevalskih pogojev dela, po mnenju Shelleyjeve (2012, 3) pa imajo od globalizacije največje koristi prav transnacionalni kriminalci.

Tesno povezana z globalizacijo je feminizacija revščine, saj so gospodarske reforme prizadele predvsem ženske. Zaradi omejenih priložnosti izobraževanja so možnosti za zaposlitev žensk v primerjavi z moško populacijo posebno omejene, in to tako doma kot v tujini (GATTW 1999, 34). Diskriminacija na osnovi spolov (Popov 2002, 10) je tudi eden izmed vsesplošnih razlogov, da so ženske in dekleta bolj izpostavljene trgovini z ljudmi. Seksizem je zakoreninjen v vseh družbenih institucijah večine razvijajočih se držav izvora, pri čemer so posebno omejeni restriktivni strukturni dostop do trga dela in priložnosti za zaposlitev žensk. Prav tako so ženske bolj izpostavljene pritiskom v času oboroženih spopadov in predvsem v času pokonfliktne obnove; ženske so tedaj nemalokrat podvržene spolnim in drugim oblikam izkoriščanja s strani trgovcev, tihotapcev, vojakov in celo mednarodnih mirovnih sil (GATTW 1999, 37).

Pomemben posredni dejavnik, ki ustvarja trgovino z ljudmi, je tudi vedno bolj restriktivna migracijska zakonodaja ciljnih držav. Ta migrante sili v tveganja ter vedno globljo in bolj skrito migracijo, ki botruje k 'nastanku' tihotapljenja in trgovine (Andrijasevic 2007, 26).

Nadalje enega izmed pomembnih dejavnikov pomeni tudi korupcija. Skorumpirane oblasti in organi pregona (Popov 2002, 8) namreč pogosto igrajo pomembno vlogo v procesu trgovanja. Na pomen korupcije opozarjajo številni strokovnjaki s področja proučevanja trgovine z ljudmi (Shelley 2012, 6; Bales 2004, x; Agbu 2003, 1–3). Menijo, da nobena izmed dejavnosti trgovine z ljudmi ne more obstajati brez intenzivnega sodelovanja skorumpiranih oblasti, tako v ciljnih, tranzitnih kot izvornih državah. V vseh regijah kriminalne združbe lahko delujejo zgolj zato, ker gojijo tesne vezi z organi pregona, osebjem veleposlaništev in uradnikov, ki jim pomagajo pri organizaciji procesa trgovanja.

Shelleyjeva (2012, 38) pa opozarja tudi na širše mednarodnopolitične implikacije porasta trgovine z ljudmi. Trgovina in povpraševanje po žrtvah se je vidneje začelo po koncu hladne vojne in posledične nestabilnosti v mnogih novoustanovljenih kvazisuverenih državah, čemur je sledila destabilizacija širših regij.<sup>49</sup> Razpad bipolarnosti je močno vplival na mednarodno politično nestabilnost; vse več lokalnih konfliktov in navsezadnje hude ekološke katastrofe ter podnebne spremembe pa močno vplivajo na svetovno migracijo.

### **13 Posledice trgovine z ljudmi**

Trgovci z ljudmi v celotnem procesu trgovine zagrešijo številne hude zločine in grobo kršijo človekove pravice. Med najhujše zločine, ki jih zagrešijo, štejemo napade, tepež, posilstva, mučenje, ugrabitve, prodajo človeških bitij, nezakonita pridržanja, umore, odtegnitve delavskih pravic in goljufijo. Vse države sveta imajo zakone proti tem zločinom, zato je pregon trgovine, četudi ne po njeni definiciji, marveč po njenih 'sestavni delih', mogoč.

---

<sup>49</sup> Za mojo analizo, ki se osredotoča na območje t. i. 'širše Evrope', je to zlasti pomembno, saj večina žrtev v Evropo prihaja iz držav bivše Sovjetske zveze, Vzhodne Evrope in Balkana (UNODC 2010, 44).

Kljub temu da imajo države zakone proti zločinom, zagrešenim s strani trgovcev, je obtoženih in obsojenih malo. Pogosteje trgovce kaznujejo po zakonodaji, povezani z migracijami, kot pa s kazensko pravnimi določbami, kar zločine avtomatično prikaže kot manj hude, formalno pa so nižje tudi sankcije (Chuang 2006, 147–61).

Zelo pomembno vlogo, četudi se na prvi pogled zdi drugače, igrajo vlade oz. države. Države namreč v celem procesu igrajo dvojno vlogo, vlogo zaščitnice in kršiteljice človekovih pravic, vlogo preganjalke zločina in ignoriranja le-tega na osnovi politik ali – bolj ali manj načrtno – omejene zakonodaje. Obstaja namreč splošno napačno razumevanje, da trgovci kršijo pravice žrtev, vlade pa jih rešujejo. Pogosto države obravnavajo žrtve trgovine kot zločince, saj jih zaradi izredno slabe identifikacije obravnavajo kot nezakonite pribežnike. Prav pri identifikaciji in obravnavi žrtev s strani držav se kaže nujna potreba po varstvu človekovih pravic žrtev in odgovornosti držav, da žrtve zaščitijo (Clawson in Dutch 2008, 2–6).

Države so neposredno in posredno odgovorne za žrtve trgovine z ljudmi. Države, ki imajo monopol nad sredstvi prisile, so odgovorne za pregon zločinov in zločincev ter za identifikacijo, pomoč in zaščito žrtev. Da bi se lahko zagotovili pomoč in zaščita, je nujni pogoj identifikacija žrtev, bodisi v danem primeru bodisi v okviru abstraktne pravne norme. Identificiranje žrtve, njene starosti in spola, v kateri kategoriji oz. obliki trgovine je bila izkoriščana ter stopnja izkoriščanja, ki ji je bila zadana, so bistvenega pomena za oceno in izvedbo pomoči in varstva žrtve. Z drugimi besedami, prav identifikacijski proces operacionalizira definicijo trgovine z ljudmi in je prvi korak k zagotavljanju dostopa do pomoči in varstva. Potencialni neuspeh pri identifikaciji žrtve trgovine dejansko omejuje njen dostop do pravic, saj ji na osnovi neuspele identifikacije ne morejo biti priznane (GATTW 2011, 18, 21). Identifikacija je tista problematična 'točka', ki je obremenjena s stereotipi, izhajajočimi iz šestih pristopov k obravnavi trgovine z ljudmi. Ostaja eden izmed ključnih izzivov pri pregonu in ena temeljnih ovir državam, da bi izpolnjevale svoje obveznosti po mednarodnem pravu (GATTW 2011, 18).

Žrtve so bile v preteklosti primarno identificirane kot ženske žrtve trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja; tovrstna identifikacija je za seboj puščala izredno visok

odstotek neidentificiranih žrtev, ki posledično niso imele dostopa do pomoči in zaščite. Pri tem se je kot glavni 'zaviralec' identifikacije pokazala prav nedosledna in neurejena nacionalna zakonodaja (GATTW 2011, 8; Moossy 2009, 3–5). Zaradi pripoznanja drugih oblik trgovine z ljudmi je danes kot žrtev trgovine identificirano večje število posameznikov, predvsem moških (ILO 2012, 2–3). Kljub temu se identifikacija, pomoč in zaščita žrtev še vedno osredotočajo na ženske v okviru trgovine z ljudmi za spolne namene. Obstaja vrsta dejavnikov, ki pripomorejo k nizkim stopnjam identifikacije žrtev zunaj spolnega sektorja. Koncept izkoriščanja za delo zunaj spolnega sektorja je namreč nov in so evropske države šele nedavno začele kazensko preganjati tovrstna dejanja. Med pomembne dejavnike štejemo tudi zelo ozko razumevanje koncepta trgovine z ljudmi s strani držav, konfliktne agende, izkrivljene domneve o spolu, vključenem v trgovino, moralistične poglede na prostitucijo, konfliktne agende vladnih in nevladnih entitet ter posledične konfliktne ukrepe, razumevanje nespolne trgovine kot manj resne ter pomanjkanje mednarodnopravnih, standardiziranih definicij na področju izkoriščanja za namene (prisilnega) dela (GATTW 2011, 14–5 in 20, 25; Broderick 2005, 23–5; Bales 2007, 274–8).

V zadnjih dveh desetletjih je na področju trgovine z ljudmi prišlo do pomembnih premikov; akterji, vključeni v boj proti trgovini, so vzpostavili strategije preprečevanja trgovine z ljudmi, izobraževanje potencialnih žrtev v državah izvora, obstaja vedno več mednarodnih in nacionalnih instrumentov. Po drugi strani naj bi trgovina z ljudmi nezadržno rastle, dejavniki, ki vplivajo na rast pa postajajo vedno bolj radikalni; povečuje se revščina, prebivalstvo narašča, s tem pa tudi število potencialnih žrtev, brezposelnost in kronična nezaposljivost se povečujeta, v mnogih delih sveta se radikalizira odnos do žensk. Po napovedih Shelleyjeve (2011, 18) bo trgovina z ljudmi tako postala ključni problem 21. stoletja, zaradi regionalnih in ekonomskih neenakosti, podnebnih sprememb in konfliktov pa je bo vedno več.

Ne glede na konsenz o definiciji trgovine z ljudmi, ki je bil dosežen na mednarodni in regionalnih ravneh, strategije držav proti trgovini še zdaleč niso na ravni, ki si jo je zamislila mednarodna skupnost. Implementacija mednarodnih določb je, kljub premikom,

še vedno nezadostna. Številne omejitve za učinkovit svetovni boj proti trgovini z ljudmi ostajajo, pri pregonu pa ključne naloge ostajajo identifikacija žrtev, varstvo in pomoč.

Dominantni pristopi trgovino z ljudmi vidijo kot organiziran kriminal oz. problem nezakonite imigracije, ki zahteva intervencijo kazenskega prava in sodstva ter migracijski nadzor. Eden izmed načinov, kako izzvati takšen, izkrivljen pogled na trgovino z ljudmi in tendence njene kriminalizacije, je razvoj družbeno informiranega razumevanja vzorcev trgovine z ljudmi in mnogih medsebojnih prepletenosti med osebnimi stiskami in javnimi problemi. Dokler ne bo prišlo do premika v zavedanju in dojemanju, bosta prevladujoča pristopa ostala pristop transnacionalnega organiziranega kriminala in migracijski pristop.

Glede na to, da je trgovina z ljudmi transnacionalni problem, je nujno mednarodno in multidisciplinarno sodelovanje, ki omogoča analizo, primerjavo in ocenjevanje situacije, evalvacijo nacionalnih programov, pomoč pri iskanju ukrepov in odgovorov na trgovino z ljudmi ter izmenjavo informacij. Sodelovanje omogoča snovanje skupnih pristopov in strategij. Kot meni Vaz Cabralova (2006, 230), prav sodelovanje med Svetom Evrope in OVSE proizvaja usmerjene strategije, ki omogočajo boljše izvajanje ukrepov obeh organizacij v boju proti trgovini z ljudmi. Regionalno sodelovanje torej jamči usklajeno delovanje in razvoj, podpira države pri njihovih naporih ter je najboljše sredstvo za odgovarjanje na konkretne potrebe držav pri povečevanju njihovih zmogljivosti zoper trgovino z ljudmi.

Trgovina z ljudmi je pomemben fenomen, ki vzbuja pozornost predvsem zadnji dve desetletji. Kljub temu da problematika trgovine z ljudmi sega že v začetek prejšnjega stoletja, ko se je govorilo o trgovini z belimi sužnji, tj. belimi ženskami iz Evrope v druge dele sveta, je do mednarodnega konsenza in mednarodno zavezujoče definicije prišlo šele leta 2000. OZN s Palermskim protokolom favorizira pristop transnacionalne kriminalitete, pri čemer problem naslavljanja pravic in zaščite žrtev trgovine z ljudmi ostaja. Pristop človekovih pravic na mednarodni ravni ostaja zanemarjen, s tem pa tudi človekove pravice žrtev. Prav ta problem je napeljal Svet Evrope k oblikovanju konvencije, ki na prvo mesto postavlja zaščito žrtev, prav tako svojo politiko in ukrepe proti trgovini z ljudmi na osnovi pristopa človekovih pravic gradi tudi OVSE. Vendar pa

kljub aspiracijam obeh regionalnih organizacij, da bi se tudi na globalni ravni uveljavil pristop človekovih pravic, dominantna paradigma v boju proti trgovini z ljudmi ostaja pregon posameznih kriminalcev in skupin organiziranega kriminala.

Transnacionalni kriminal in trgovina z ljudmi pomenita grožnjo mednarodnemu miru in varnosti ter velik izziv za vse države sveta, saj države same več ne morejo nadzorovati transnacionalnih tokov, posebno kadar gre za tako skrito dejavnost, kot je trgovina z ljudmi. Kažejo se potrebe po mednarodno usklajenem dogovoru na več ravneh, pri čemer so države zainteresirane za prenos dela na področju boja proti trgovini z ljudmi na MORG. Ker se z bojem proti trgovini z ljudmi ukvarja vedno več mednarodnih in regionalnih organizacij, je pomembno vedeti, kako se le-te povezujejo proti njej, na kakšne načine sodelujejo, kako komunicirajo in kako si izmenjujejo informacije.

V naslednjem poglavju si bomo zato podrobno ogledali sodelovanje oz. medorganizacijsko diplomacijo med Svetom Evrope in OVSE na področju boja proti trgovini z ljudmi.

#### **IV MEDORGANIZACIJSKA DIPLOMACIJA OVSE IN SVETA EVROPE V BOJU PROTI TRGOVINI Z LJUDMI**

V študiji primera bosta najprej predstavljena Svet Evrope in OVSE ter njuno individualno ukrepanje v boju proti trgovini z ljudmi. Nato bo analizirano njuno sodelovanje oz. medorganizacijska diplomacija na področju trgovine z ljudmi, kako se komplementarno vsebinsko povezujeta, na kakšen način se povezujeta institucionalno, na katerih ravneh in kako izvajata medorganizacijsko diplomacijo. Na koncu bo na osnovi v prvem delu predstavljenega teoretskega ozadja ugotovljeno, ali medorganizacijska diplomacija med Svetom Evrope in OVSE obstaja in kakšen je njun skupen, predvsem normativni, doprinos v boju proti trgovini z ljudmi.

##### **14 Svet Evrope in trgovina z ljudmi**

Temeljna naloga Sveta Evrope je zagotavljanje in varstvo človekovih pravic v Evropi, zato ni nenavadno, da ukrepanje proti trgovini z ljudmi gradi na pristopu človekovih pravic (Svet Evrope 2012a, 2012b in 2012c). V Svetu Evrope se s problematiko trgovine z ljudmi ukvarjajo številna telesa in mehanizmi. Med ključne organe štejemo Odbor

ministrov/Odbor ministrskih namestnikov,<sup>50</sup> Komisarja za človekove pravice Sveta Evrope, Parlamentarno skupščino Sveta Evrope, tematskega koordinatorja za enakost in trgovino z ljudmi,<sup>51</sup> Generalni direktorat za človekove pravice in pravne zadeve, Sekretariat Sveta Evrope Konvencije o ukrepanju proti trgovini z ljudmi,<sup>52</sup> GRETA (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*), nadzorni mehanizem, ki nadzira izvajanje KUTL in Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP). Najpomembnejša pravna mehanizma proti trgovini z ljudmi pa sta Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) ter že predstavljena KUTL.

#### **14.1 Odbor ministrov in trgovina z ljudmi**

Odbor ministrov je politično-odločevalno telo in tudi na področju trgovine z ljudmi je sprejel pomembne dokumente, ki so vsebinsko služili za konkretna dejanja v boju proti trgovini z ljudmi (Svet Evrope 2012č). Potreba po sinhronizaciji vodil, smernic in odločitev ter politična volja so tako privedli do postopne priprave, pogajanj in podpisa KUTL.

Temelj vseh dokumentov Odbora ministrov sta EKČP in njeni protokoli ter Evropska socialna listina (*European Social Charter – ESL*).<sup>53</sup> Od devetdesetih let prejšnjega stoletja je Odbor ministrov sprejel številna priporočila za države članice, ki se vsebinsko posredno ukvarjajo s trgovino z ljudmi. Med pomembnejše usmerjevalne dokumente, ki so začrtali politiko ukrepanja proti trgovini z ljudmi, štejemo priporočilo Odbora ministrov državam članicam o ukrepanju proti trgovini z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja iz leta 2000.<sup>54</sup> Priporočilo obsoja trgovino z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja, ki po mnenju Odbora ministrov pomeni hudo kršitev človekovih pravic. V priporočilu Odbor ministrov ugotavlja, da je nujno ustvariti panevropsko strategijo za boj

---

<sup>50</sup> Odbor ministrov združuje predstavnike na najvišji ravni, ki se srečujejo na letni ravni, Odbor ministrskih namestnikov pa veleposlanike, torej stalne predstavnike, ki se srečujejo vsak teden.

<sup>51</sup> Deluje v okviru Odbora ministrov.

<sup>52</sup> Sem štejemo GRETA in Odbor pogodbenic.

<sup>53</sup> Evropska socialna listina – *European Social Charter*. Sprejeta 1961 v Torinu, revidirana 1996, revidirana v veljavi od 1999. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/svet-evrope/evropska-socialna-listina/> (1. julij 2012). Listina problema trgovine z ljudmi sicer neposredno ne naslavlja.

<sup>54</sup> Svet Evrope. Odbor ministrov. 2000. *Recommendation No. R(2000)11 of the Committee of Ministers to Members States on Action Against Trafficking in Human Beings for the purposes of Sexual Exploitation*. Priporočilo sprejeto 19. maja 2000. Dostopno prek: [http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/PDF\\_Rec%282000%2911\\_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/PDF_Rec%282000%2911_E.pdf) (13. junij 2012).



proti trgovini z ljudmi in za zaščito žrtev, ki bo temeljila na pristopu človekovih pravic. Pri tem pa naj se zagotovi enotna uporaba relevantne zakonodaje Sveta Evrope v vseh državah članicah. Priporočilo je pomembno tudi zato, ker v okviru splošnih ukrepov kot absolutno prioriteto zapoveduje pomoč žrtvam ter spodbuja sodelovanje na nacionalni (vzpostavitev nacionalnih koordinacijskih mehanizmov) in mednarodni ravni (sodelovanje z vsemi deležniki, ki delujejo na področju trgovine z ljudmi). To priporočilo je dalo tudi zagon za pripravo pravnega mehanizma, ki bi združil in nadgradil (tudi druga) priporočila in specifične ukrepe; posledica je bila, kot rečeno, priprava KUTL in njen sprejem.

#### ***14.2 Parlamentarna skupščina Sveta Evrope in trgovina z ljudmi***

Ključna naloga Parlamentarne skupščine Sveta Evrope je spodbujanje nacionalnih parlamentov k ratifikaciji KUTL. S tem, ko bi vse države članice ratificirale KUTL, bi bile določbe konvencije veljavne za vse države in tako bi se vzpostavil enotni pravni red za celotno območje članic Sveta Evrope v boju proti trgovini z ljudmi (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2012). Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je sprejela več priporočil Odboru ministrov (in prek njega torej tudi državam članicam). Med pomembnejše štejemo priporočilo Odboru ministrov iz leta 2002,<sup>55</sup> ki se nanaša na trgovino z ženskami. V njem je navedeno, da bi trgovina z ženskami morala biti obravnavana kot zločin proti človeštvu. Državam članicam priporoča več ukrepov (vzpostavitev varnih hiš, pravica do kompenzacije itd.), Odboru ministrov pa vzpostavitev Evropske opazovalnice (*European Observatory*) za trgovino z ljudmi. Pomembna je tudi deklaracija iz leta 2006,<sup>56</sup> v kateri Parlamentarna skupščina Sveta Evrope kot trgovino z ljudmi označi vse tri oblike trgovine, tj. trgovino z ljudmi za spolne namene, za namene izkoriščanja dela in trgovino z organi, v njej pa se

---

<sup>55</sup> Parlamentarna skupščina Sveta Evrope. 2002. *PACE Rec. 1545: Campaign against Trafficking in Women*. Priporočilo 1545 sprejeto 21. januarja 2002. Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/EREC1545.htm> (20. maj 2012).

<sup>56</sup> Parlamentarna skupščina Sveta Evrope. 2006. *PACE Written Declaration: Ending all forms of Human Trafficking*. Deklaracija sprejeta 2. maja 2006. Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc06/edoc10886.htm> (20. maj 2012).

parlamentarci zavezujejo tudi k povečanju naporov pri prepričevanju vlad in parlamentov držav članic Sveta Evrope za podpis in ratifikaciji KUTL.

Pomembno je tudi, da je tematika trgovine z ljudmi obravnavna tudi znotraj institucionalne strukture Parlamentarne skupščine Sveta Evrope. Pred celovito reformo Sveta Evrope je bila trgovina z ljudmi v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope vsebinsko obravnavana v Odboru za enake možnosti žensk in moških (*Committee on Equal Opportunities for Women and Men*) Parlamentarne skupščine Sveta Evrope ter njegovim Pododborom za trgovino z ljudmi (*Sub-committee on trafficking in human beings*),<sup>57</sup> danes pa tematika sodi v okvir Odbora za enakost in nediskriminacijo (*Committee on Equality and Non-discrimination*) ter v okvir Odbora za pravne zadeve in človekove pravice (*Committee on Legal Affairs and Human Rights*), v okviru katerega je bilo leta 2010 objavljano tudi medijsko izredno izpostavljeno poročilo švicarskega poslanca Dicka Martyja o nezakoniti trgovini z organi na Kosovu.<sup>58</sup>

### **14.3 Evropsko sodišče za človekove pravice in trgovina z ljudmi**

Najpomembnejšo sodbo<sup>59</sup> o trgovini z ljudmi pred ESČP predstavlja t. i. primer Rantsev proti Cipru in Rusiji,<sup>60</sup> ki je bila sprejeta maja 2010. V sodbi je ESČP ugotovilo, da trgovina z ljudmi kot svetovni fenomen v zadnjih letih narašča ter da pomeni grožnjo

---

<sup>57</sup> Ta odbor je bil na junijskem delu zasedanja 2011 z Resolucijo 1822/11 spremenjen v Odbor za enakost in nediskriminacijo (*Committee on Equality and Non-discrimination*), pododbor za trgovino pa ukinjen. Gre za dokument: Parlamentarna skupščina Sveta Evrope. 2011. *PACE Resolution 1822/11: Reform of the Parliamentary Assembly*. Sprejeta 22. junija 2011. Dostopno prek: <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1822.htm> (23. maj 2012).

<sup>58</sup> Parlamentarna skupščina Sveta Evrope. 2011. *Inhuman treatment of preople and illicit trafficking in human organs in Kosovo, 7 January*. Dostopno prek: <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=12608&Language=EN> (13. september 2012).

<sup>59</sup> Evropsko sodišče za človekove pravice. 2010. *Case of Rantsev v. Cyprus and Russia (Application no. 25956/04)*. Sprejeta 10. maja 2010. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/CAR\\_Serbia/ECTHR%20Judgements/English/RANTSEV%20v%20CYPRUS%20%20RUSSIA%20-%20ECHR%20Judgment%20\\_English\\_.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/CAR_Serbia/ECTHR%20Judgements/English/RANTSEV%20v%20CYPRUS%20%20RUSSIA%20-%20ECHR%20Judgment%20_English_.pdf) (13. september 2012).

<sup>60</sup> Leta 2001 je ruska državljanka pripotovala na Ciper z namenom, da bi opravljala delo plesalke. Lastnik bara, v katerem naj bi delala, ji je priskrbel vizo, na osnovi katere je pridobila dovoljenje za začasno bivanje na Cipru. Po treh dneh dela v baru je barska plesalka z namenom vrnitve domov zapustila svoje stanovanje. Po nekaj dneh – in po tem, ko je bil o njenem izginotju obveščen migracijski urad – je lastnik lokala rusko državljanko našel in jo odpeljal v drugo stanovanje (v petem nadstropju), v katerem je bila zaprta. Naslednje jutro je bilo najdeno njeno truplo; Rusinja se je smrtno ponesrečila ob skoku iz stanovanja (UNODC 2012).

človekovemu dostojanstvu, temeljnim svoboščinam in vrednotam EKČP. Sodišče je v pomembni precedenčni sodbi odločilo, da trgovina z ljudmi sodi v okvir 4. člena EKČP, ki govori o prepovedi suženjstva in prisilnega dela. Ne glede na to, da v 4. členu EKČP trgovina z ljudmi ni eksplicitno omenjena,<sup>61</sup> se ESČP zaveda potrebe, da je določbe pogodbe treba tolmačiti s ciljem učinkovite zaščite individualnih človekovih pravic<sup>62</sup> ter da mora biti EKČP razumljena in interpretirana kot celota ter v kontekstu sedanosti.<sup>63</sup> ESČP ugotavlja, da trgovina, glede na določbe 3. člena Palermskega protokola in 4. člena KUTL, predstavlja kršitev 4. člena EKČP, kar je izjemno pomembno za harmonizacijo standardov in prepovedi na območju držav članic Sveta Evrope, saj vse njegove države članice niso države pogodbenice KUTL.<sup>64</sup>

#### ***14.4 GRETA in Odbor pogodbenic***

GRETA in Odbor pogodbenic (*Committee of the Parties*), nadzorni mehanizem Sveta Evrope, ustanovljen na podlagi KUTL, je najpomembnejši mehanizem Sveta Evrope v boju proti trgovini z ljudmi, pri čemer je GRETA prvi, Odbor pogodbenic pa drugi steber. GRETA je zadolžena za nadzor nad implementacijo KUTL, pripravo poročil o izvrševanju določb KUTL in identifikacijo ukrepov proti trgovini z ljudmi v državah pogodbenicah. Na osnovi poročil Odbora pogodbenic sprejema priporočila glede ukrepov, ki jih mora sprejeti država pogodbenica (GRETA 2011, 6), pri čemer so le-te, če določb KUTL ne spoštujejo, zaprosene, da jih vključijo v zakonodajo in tudi izvajajo.

##### *14.4.1 Proceduralni in organizacijski okvir delovanja GRETA*

GRETA je sestavljena iz največ petnajstih neodvisnih in nepristranskih strokovnjakov, ki so bili izbrani izmed državljanov držav pogodbenic, njihov mandat pa traja štiri leta, z možnostjo enkratnega podaljšanja (GRETA 2011, 7). GRETA ima tudi svoj sekretariat, ki avtonomno deluje v okviru Generalnega direktorata Sveta Evrope za človekove pravice in pravne zadeve in se avtonomno povezuje z drugimi deležniki v boju proti trgovini z ljudmi.

---

<sup>61</sup> Op. 56, str. 66.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, str. 67.

<sup>64</sup> *Ibid.*, str. 68–9.

Kot že povedano, je naloga GRETA nadzor nad implementacijo določb KUTL, ocenjevalni postopek pa sestoji iz ocenjevalnih rund, v katerih je ključno zbiranje relevantnih informacij. Le-te GRETA zbira na različne načine. GRETA lahko državi pogodbenici pošlje vprašalnik in oblastem podaja različne zahteve za informacije, saj so države pogodbenice z njo dolžne sodelovati. Vsaka država pogodbenica je zaprosena, da imenuje kontaktno točko za komunikacijo z GRETA. Prav tako člani GRETA obiskujejo države, da bi lahko še bolje ocenili implementacijo KUTL. Srečujejo se z vsemi relevantnimi akterji – od vladnih do nevladnih organizacij in s civilno družbo (GRETA 2011, 9–10).

Poročila GRETA temeljijo na informacijah iz več virov. Vsebujejo analizo situacije v ocenjevani državi o ukrepanju v boju proti trgovini z ljudmi in predloge o izboljšanju implementacije KUTL v državah pogodbenicah. Namen teh poročil je namreč pomoč državam; GRETA nudi pomoč za nadaljnje spremembe v državah ter kot neodvisno in strokovno mednarodno telo pripomore k večji legitimnosti ukrepov (GRETA 2011, 10).

Po zbiranju informacij in identifikaciji ukrepov GRETA sprejme končno poročilo. Sprva preuči osnutek poročila in ga pošlje zadevni državi v pregled; ta ga komentira, njeni komentarji pa so vključeni v končno poročilo. Končno poročilo GRETA sprejme na plenarnem zasedanju in ga posreduje obravnavani državi, ki ponovno poda (tokrat končne) komentarje na poročilo. Poročilo in zaključki GRETA, skupaj z morebitnimi komentarji zadevne države, je objavljeno mesec dni po tem, ko je država pozvana k posredovanju končnih komentarjev. Po izteku roka GRETA poročilo posreduje Odboru pogodbenic,<sup>65</sup> s tem pa je delo strokovnega panela GRETA glede prvega kroga evalvacije zaključeno, kar pa pravzaprav pomeni šele startno osnovo za nadaljevanje komunikacije z obravnavano državo.

#### *14.4.2 Intrainstitucionalno in interinstitucionalno sodelovanje GRETA*

Kljub temu da GRETA tesno sodeluje z različnimi organi in telesi, kot npr. Parlamentarno skupščino Sveta Evrope in njenim Odborom za enakost in

---

<sup>65</sup> GRETA sodeluje z Odborom pogodbenic tudi v času pred izdajo končnega poročila, saj njen predsednik periodično poroča Odboru pogodbenic o stanju dela GRETA ter o napredku pri pripravi njenih poročil in zaključkov (GRETA 2011, 8, 12).

nediskriminacijo (GRETA 2011, 12), se bom za potrebe naše analize osredotočila na njeno medinstitucionalno sodelovanje.

Svet Evrope in GRETA se zavedata, da je za zmanjšanje trgovine z ljudmi nujno boljše usklajevanje vseh dejavnosti vseh akterjev na tem področju. Sodelovanje in partnerstva so zanju nepogrešljiv prvi pogoj za uspešno mednarodno delovanje proti trgovini z ljudmi. Prav v ta namen je kmalu po svoji ustanovitvi GRETA vzpostavila delovne odnose z mednarodnimi organizacijami in nevladnimi organizacijami. Poleg sodelovanja z OZN in Evropsko unijo (EU) GRETA dobro sodeluje tudi z OVSE. GRETA na ta način promovira izmenjavanje informacij in dobrih praks med mednarodnimi organizacijami glede njihovih dejavnosti, delovnih načrtov in prioritet ter je pripravljena na identifikacijo skupnih aktivnosti v prihodnosti (GRETA 2011, 13).

Sodelovanje med MORG je po mnenju GRETA treba povečati, saj bi se tako lahko povečala tudi učinkovitost mednarodnega ukrepanja proti trgovini z ljudmi. Sodelovanje mora biti osnovano na polni uporabi določenih področij kompetenc in strokovnosti vsake organizacije, maksimiziranja njene primerjalne prednosti in s tem bolj učinkovitega črpanja omejenih sredstev. Nepotrebno podvajanje nadzornih aktivnosti namreč vodi do nekonsistentnih in kontradiktornih zaključkov in tako ustvarja zmedo, katere dolžnosti so za države pravne in katere politično zavezujoče. Da bi se temu izognili, naj se ustvarjajo partnerstva med MORG, katerih glavni cilj je ustvarjanje večje komplementarnosti in sinergij (GRETA 2011, 16).

Dejstvo je, da KUTL in njen nadzorni mehanizem pomenita velik doprinos k svetovnim naporom za preprečevanje in boju proti trgovini z ljudmi. GRETA je v svetu edini neodvisen nadzorni mehanizem človekovih pravic, ki nadzoruje implementacijo zavezujočega mednarodnega instrumenta, ki državam pogodbenicam nalaga stroge pravne dolžnosti na področju trgovine z ljudmi ter trgovino z ljudmi utemeljuje na pristopu človekovih pravic. GRETA nedvomno ima potencial, da prevzame vodstveno vlogo pri nadzoru nad implementacijo nacionalnih ukrepov proti trgovini z ljudmi in pri zagotavljanju pomembnih predlogov za ukrepanje, ki bi lahko služili kot osnova za dejavnosti proti trgovini z ljudmi tudi v drugih MORG (GRETA 2011, 16).

Svet Evrope ukrepe in politike v boju proti trgovini z ljudmi, čeprav sledi temeljni definiciji trgovine z ljudmi, zapisani v Palermškem protokolu, gradi predvsem na pristopu človekovih pravic, s čimer zvišuje standarde varstva človekovih pravic žrtev in njihove zaščite.

Trgovina z ljudmi se je v okviru Sveta Evrope sprva obravnavala kot trgovina z ljudmi za spolne namene, kar ni nenavadno, saj je bila pred dobrim desetletjem kot trgovina z ljudmi identificirana prav ta oblika trgovine. Na osnovi številnih dokumentov različnih teles in organov Sveta Evrope, v katerih se organizacija osredotoča predvsem na pomoč in zaščito žrtev, je bila leta 2005 sprejeta ključna konvencija za boj proti trgovini z ljudmi, tj. KUTL. Ta poudarja zavezo k snovanju celovitih politik držav pogodbenic na osnovi pristopa človekovih pravic ter zavezuje države pogodbenice k sprejetju ukrepov za boljše preprečevanje in identifikacijo trgovine z ljudmi. Hkrati promovira tudi sodelovanje držav z relevantnimi akterji, tudi MORG, ki delujejo na tem področju ter ustanavlja nadzorni mehanizem GRETA, ki ocenjuje in nadzoruje izvajanje določb KUTL v državah pogodbenicah.

Leta 2006 je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v svoji deklaraciji kot temeljne kategorije trgovine z ljudmi pripoznala trgovino z ljudmi za spolne namene, trgovino z ljudmi z namenom izkoriščanja za delo in trgovino z organi. Evropsko sodišče za človekove pravice pa je v izredno pomembni sodbi Rantsev proti Cipru in Rusiji ugotovilo, da trgovina z ljudmi pomeni kršitev 4. člena EKČP, torej kršitev prepovedi suženjstva in prisilnega dela.

Sodelovanje med organi Sveta Evrope in med Svetom Evrope in drugimi relevantnimi akterji, vključno z drugimi MORG, torej temelji prvenstveno na usklajevanju politik in ukrepov proti trgovini z ljudmi na vseh ravneh na pristopu človekovih pravic ter promovira nov normativni okvir za boj proti trgovini z ljudmi.

## 15 OVSE in trgovina z ljudmi

OVSE je največja regionalna varnostna organizacija in temelji na načelu celostne varnosti (*comprehensive security*)<sup>66</sup> ter ponuja forum za visok politični dialog glede širokega spektra varnostnih vprašanj. OVSE je vključujoč regionalni instrument, ki deluje kot povezovalni člen med sodelujočimi državami OVSE in drugimi akterji, kot npr. nevladnimi organizacijami in drugimi MORG. Pomembno je, da odločitve in zaveze OVSE nimajo pravnega značaja; gre za organizacijo, katere politične odločitve se sprejemajo s konsenzom (Šabič in drugi 2005, 43).

OVSE je od začetka vidnejše pojavnosti problema trgovine z ljudmi po koncu hladne vojne igral pomembno vlogo pri njegovem naslavljanju. OVSE trgovino z ljudmi, ki jo obravnava na temelju definicije Palermskega protokola, vidi kot kompleksen fenomen, ki zajema človekove pravice, vladavino prava, nadzor nad kriminalom in migracijo, neenakost, diskriminacijo, korupcijo in ekonomsko prikrajšanje. OVSE trgovino z ljudmi pojmuje kot zločin in kot grobo kršenje človekovih pravic, boj proti trgovini pa gradi v okviru koncepta komplementarne varnosti (OVSE 2012a).

Angažma OVSE je viden v mnogih političnih zavezah, ki odražajo primarno odgovornost sodelujočih držav zoper trgovino z ljudmi. Politične zaveze na področju trgovine z ljudmi izhajajo iz samih začetkov organizacije, tj. v okviru zavez, ki jih je sprejela Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE) v Helsinški sklepni listini leta 1975.<sup>67</sup> Slednja trgovine z ljudmi eksplicitno ne omenja, vendar pa zaveze na področju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter sodelovanja med državami prek vseh treh dimenzij implicitno nakazujejo trgovino z ljudmi kot problem.

Med ključne dokumente OVSE, ki so bili sprejeti v zadnjem desetletju in eksplicitno naslavlja trgovino z ljudmi ter podajajo okvir delovanja organizacije, štejemo Listino za evropsko varnost (*Charter for European Security*),<sup>68</sup> odločitev Ministrskega sveta na

---

<sup>66</sup> Pogled OVSE na varnost je vključujoč in celosten; zanjo je varnost nedeljiva. Delovanje OVSE zato sloni na treh medsebojno povezanih in integriranih razsežnostih, tj. politično-vojaški, ekonomsko-okoljski in človekovi razsežnosti.

<sup>67</sup> Helsinška sklepna listina – *Helsinki Final Act*. Sprejeta 1. avgusta 1975. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (4. april 2012).

<sup>68</sup> Listina za evropsko varnost – *Charter for European Security*. Sprejeta 19. novembra 1999. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/17502> (6. maj 2012).

Dunaju leta 2000,<sup>69</sup> odločitev Stalnega sveta OVSE o trgovini z ljudmi leta 2001<sup>70</sup> in Deklaracijo o trgovini z ljudmi iz leta 2002.<sup>71</sup>

Listina za evropsko varnost, sprejeta na istanbulskem ministrskem vrhu novembra 1999, ugotavlja, da mednarodni terorizem, nasilni ekstremizem, organiziran kriminal in trgovina z ljudmi pomenijo rastoče izzive varnosti. Sodelujoče države so se ob tem zavezale k sprejetju ukrepov za izbris vseh oblik trgovine z ljudmi. Odločitev Ministrskega sveta, ki je potekal na Dunaju leta 2001, predstavlja ponovno zavezo k povečanju dejavnosti na področju boja proti trgovini z ljudmi, kar je še dodatno utrdil Stalni svet s svojo odločitvijo leta 2001.

V vmesnem času, tj. med Ministrskim srečanjem na Dunaju in omenjenim Stalnim svetom leta 2001, so nastale Smernice OVSE za boj proti trgovini z ljudmi (*OSCE Anti-trafficking Guidelines*) (Smernice).<sup>72</sup> V njih OVSE ugotavlja, da se problem hitro širi, da pomeni problem za vse sodelujoče države OVSE in da sega v vse tri razsežnosti OVSE ter zato zahteva večdisciplinarno in večdimenzionalno obravnavo. Trgovina z ljudmi v okviru človekove razsežnosti pomeni velik problem, saj so v celotnem procesu trgovine z ljudmi kršene številne človekove pravice. V okviru politično-vojaške razsežnosti je trgovina z ljudmi povezana z organiziranim transnacionalnim kriminalom, kriminalnimi združbami, korupcijo, nezakonitimi dobički, zaradi pogosto transnacionalne narave pa so potrebni skupni ukrepi več sodelujočih držav hkrati. Smernice posebej izpostavljajo problematiko trgovine z ljudmi v času pokonfliktne obnove; ugotavljajo, da prisotnost mednarodnih sil v tem obdobju trgovino z ljudmi še dodatno povečuje. V okviru ekonomske razsežnosti pa se trgovina z ljudmi povezuje predvsem z dejstvom o neenakostih v ekonomskem in socialnem sektorju, tj. med državami ali znotraj države.

---

<sup>69</sup> OVSE. Ministrski svet. 2000. *Decision No.1: Enhancing the OSCE's Efforts to Combat Trafficking in Human Beings*. Odločitev sprejeta 28. novembra 2000. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/14105> (2. maj 2012).

<sup>70</sup> OVSE. Stalni svet. 2001. *Decision No. 426: Trafficking in Human Beings*. Odločitev sprejeta 12. julija 2001. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/20806> (2. maj 2012).

<sup>71</sup> Deklaracija o trgovini z ljudmi – *Declaration on Trafficking in Human Beings*. 2002. Sprejeta 7. decembra 2002. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/23862> (6. maj 2012).

<sup>72</sup> OVSE. 2001. *OSCE Anti-trafficking Guidelines*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/17566> (3. maj 2012).



V Smernicah je ugotovljeno tudi, da Listina za evropsko varnost zavezuje vse sodelujoče države OVSE k sprejemu ukrepov za izbris vseh oblik trgovine z ljudmi, k promociji sprejema zakonodaje, ki bi omogočala obtožbo storilcev, ter k sprejemu ukrepov za varstvo žrtev trgovine z ljudmi. Smernice so namenjene tudi vsem institucijam OVSE, osebju OVSE in terenskim misijam OVSE. Temeljni namen Smernic je tako akterjem omogočiti boljšo identifikacijo trgovine z ljudmi in poznavanje zavez OVSE na tem področju. V Smernicah je ugotovljeno tudi, da zakonodaja, politike in strategije za boj proti trgovini z ljudmi do sprejetja smernic niso bili primerni – posebno ne v dveh okvirih, tj. preprečevanju oz. zmanjševanju trgovine z ljudmi in zaščiti človekovih pravic žrtev. Smernice izpostavljajo tudi dejstvo, da so najbolj očitne omejitve (bile do sprejetja smernic) na področju zakonodaje in politik, ki trgovine z ljudmi ne obravnavajo kot kršitve človekovih pravic, ampak kot problem migracij oz. prostitucije, kar pravzaprav pomeni, da je bila trgovina z ljudmi do tedaj obravnavana na osnovi napačnega pristopa.

V Deklaraciji o trgovini z ljudmi Ministrski svet trgovino z ljudmi prav tako pripoznava kot nevarno grožnjo na svetovni in regionalni ravni ter poudarja potrebo po izpolnjevanju zavez, zapisanih v preteklih dokumentih. Ministrski svet se v deklaraciji zavezuje k povečanju sodelovanja in naslavljanju trgovine z ljudmi v vseh sodelujočih državah OVSE ter identifikaciji vzrokov za trgovino z ljudmi. Prav tako poziva države izvora k sprejemu ukrepov, ki bi zmanjševali povpraševanje po žrtvah trgovine z ljudmi.<sup>73</sup> Deklaracija prav tako opozarja na vključenost mednarodnih uslužbencev v proces trgovine z ljudmi in izpostavlja potrebo po kampanjah, izobraževanju, izmenjavi informacij, pomoči žrtvam in intenzivnemu sodelovanju med relevantnimi akterji v vseh fazah procesa trgovine z ljudmi.<sup>74</sup>

Ministrski svet poziva sodelujoče države k povečanju mednarodnega sodelovanja v boju proti transnacionalnemu organiziranemu kriminalu, ki naj temelji na večdimenzionalnem pristopu in med drugim vključuje tudi sodelovanje s Svetom Evrope. V tem kontekstu Ministrski svet meni, da mora priti do izmenjave informacij med strokovnjaki in

---

<sup>73</sup> To naj bi bil tudi osrednji del strategije boja proti trgovini z ljudmi.

<sup>74</sup> Vsebinsko je pomembna ideja Ministrskega sveta o razmisleku glede sprejetja zakonskih in drugih ukrepov, ki bi žrtvam dovoljevali, da na ozemlju (ciljne) države, v kateri se nahajajo, ostanejo začasno ali trajno, kar pa bi sodelujočim državam naložilo številne dolžnosti.

predstavniki partnerskih MORG (vključno z Svetom Evrope) in nevladnimi organizacijami. Dokument torej ponovno in celovito poudarja potrebo po nacionalnih strategijah, katerih namen bi bila združitev naporov in povečanje sodelovanja med nacionalnimi, mednarodnimi in regionalnimi organizacijami. To potrebo pa bi lahko izpolnili (tudi) s sprejetjem ukrepov za imenovanje medministrskih teles ali nacionalnih koordinatorjev oz. drugih relevantnih teles in/ali mehanizmov.

Za prihodnje delovanje OVSE na področju boja proti trgovini z ljudmi je pomembno tudi, da Ministrski svet v omenjenem dokumentu Stalnemu svetu nalaga obveznost, da OVSE pripravi revidirano verzijo Akcijskega načrta za boj proti trgovini z ljudmi iz leta 2000.

### ***15.1 Akcijski načrt OVSE v boju proti trgovini z ljudmi***

Med pomembnejše točke v boju OVSE proti trgovini z ljudmi štejemo sprejem Akcijskega načrta OVSE za boj proti trgovini z ljudmi (Akcijski načrt) iz leta 2003.<sup>75</sup> Dokument pomeni okvir delovanja in ukrepanja proti trgovini z ljudmi, in to za celotno organizacijo. Vsebuje dolgoročna priporočila sodelujočim državam ter njihove zaveze glede najboljših načinov in sredstev za implementacijo različnih zavez v zvezi s trgovino z ljudmi. Izpostavlja točno določene naloge teles in organov OVSE, ki podpirajo sodelujoče države in jim pomagajo pri implementaciji zavez.

Akcijski načrt ustanavlja neposredno vez med političnimi zavezami sodelujočih držav od leta 1975 naprej in priporočili na nacionalni ravni glede treh področij, tj. pri (i) preiskovanju in pregonu, (ii) preprečevanju trgovine z ljudmi in (iii) varstvu in pomoči žrtvam.<sup>76</sup> Priporočila, ki jih vsebuje Akcijski načrt, so nastala na osnovi analize najboljših praks in smernic, kot so jih zaznale in zapisale vodilne MORG, nevladne organizacije ter terenske misije in institucije OVSE. Priporočila pokrivajo širok spekter dejavnosti in ukrepov proti trgovini z ljudmi v državah izvora, tranzita in državah končne destinacije ter osmišljajo strateško vključenost velikega števila družbenih akterjev v boju proti trgovini z ljudmi.

---

<sup>75</sup> OVSE. Stalni svet. 2003. *Decision No. 557: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*. Odločitev PC.DEC/557, sprejeta 24. julija 2003. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/42708> (4. januar 2012).

<sup>76</sup> Gre za t. i. '3 P-je', na katerih sloni tudi delovanje Sveta Evrope v boju proti trgovini z ljudmi. Glej 2. del, poglavje 10.3.

Na osnovi teh priporočil se sodelujoče države OVSE zavezujejo k spreminjanju zakonodaje oz. harmonizaciji le-te z mednarodnopravnimi instrumenti, k sodelovanju v boju proti trgovini z ljudmi, izmenjavi informacij med njimi, razvijanju skupnih standardov za zbiranje statističnih podatkov ter pomoči institucij OVSE v sodelovanju s Svetom Evrope (in drugimi relevantnimi MORG) pri usklajevanju nacionalne zakonodaje z mednarodnimi normami in standardi. To je posebej pomembno pri promociji človekoljubnega in sočutnega pristopa do žrtev trgovine z ljudmi, kar z drugimi besedami pravzaprav pomeni zavezo k promociji pristopa človekovih pravic.

Stalni svet v Akcijskem načrtu priporoča imenovanje nacionalnih poročevalcev (*National Rapporteurs*) ali drugih mehanizmov, ki bi nadzirali dejavnosti sodelujočih držav v boju proti trgovini z ljudmi ter implementacijo zahtev glede nacionalne zakonodaje. Poleg tega priporoča tudi razmislek o ustanovitvi Komisije za boj proti trgovini z ljudmi (*Anti-trafficking Commissions*) oz. podobnih teles, ki bi bila odgovorna za usklajevanje dejavnosti znotraj sodelujočih držav (npr. sodelovanje med državo in nevladnimi organizacijami) ter za pripravo ukrepov za preprečevanje trgovine z ljudmi, kaznovanje kriminalcev in zaščito žrtev.

### ***15.2 Posebni predstavnik in koordinator za trgovino z ljudmi in njegov Urad***

Mehanizem Posebnega predstavnika (*Special Representative*) in posebne enote za boj proti trgovini z ljudmi je bil ustanovljen z odločitvijo Ministrskega sveta konec leta 2003.<sup>77</sup> Namen mehanizma Posebnega predstavnika oz. predstavnice je nuditi pomoč sodelujočim državam OVSE pri implementaciji zavez pri polni uporabi priporočil Akcijskega načrta. Mehanizem Posebnega predstavnika, ki je odgovoren Stalnemu svetu OVSE, zagotavlja usklajevanje aktivnosti in namer OVSE na področju trgovine z ljudmi prek vseh treh razsežnosti ter povečanje sodelovanja tako med nacionalnimi oblastmi znotraj sodelujočih držav kot v okviru organizacije.<sup>78</sup>

Natančneje, Posebni predstavnik pomaga sodelujočim državam pri implementaciji zavez in priporočil Akcijskega načrta, zagotavlja usklajeno delovanje OVSE na področju boja

---

<sup>77</sup> OVSE. Ministrski svet. 2003. Odločitev *Decision No. 2/03: Combating Trafficking in Human Beings*. Odločitev MC.DEC/2/03, sprejeta 2. decembra 2003. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/23866> (12. junij 2012).

<sup>78</sup> *Ibid.*, str. 1.

proti trgovini z ljudmi, zagotavlja usklajenost med relevantnimi nacionalnimi oblastmi in drugimi relevantnimi organizacijami ter povečuje javni in politični profil boja proti trgovini z ljudmi. Posebni predstavnik deluje na celem območju OVSE in pomaga sodelujočim državam – v duhu sodelovanja in po posvetih z nacionalnimi oblastmi – pri implementaciji njihovih zavez v boju proti trgovini z ljudmi. Prav tako svetuje in nudi tehnično pomoč na področju zakonodaje in razvoju politik ter skupaj z drugimi telesi OVSE, ki delujejo na tem področju, svetuje višjim državnim uradnikom vseh treh vej oblasti. Posebni predstavnik sodeluje z nacionalnimi poročevalci oz. drugimi mehanizmi, ki jih ustanovijo sodelujoče države z namenom usklajevanja in nadzora nad ukrepanjem proti trgovini z ljudmi, z nevladnimi organizacijami v sodelujočih državah, z drugimi institucijami OVSE ter z relevantnimi mednarodnimi akterji, med katerimi je tudi Svet Evrope.<sup>79</sup>

### ***15.3 ODIHR in boj proti trgovini z ljudmi***

Pomembna institucija OVSE v boju proti trgovini z ljudmi je tudi Urad za demokratične institucije in človekove pravice (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* – ODIHR), ki na tem področju deluje že od začetkov aktivnosti OVSE na področju trgovine z ljudmi. ODIHR – tako kot celotna organizacija OVSE – meni, da je trgovina z ljudmi prisotna v vseh sodelujočih državah OVSE ter da gre za kompleksno vprašanje človekovih pravic. V tem kontekstu strategija ODIHR v boju proti trgovini z ljudmi temelji na treh stebrih. Prvi steber predstavlja razvoj in podpora implementaciji pristopa človekovih pravic, drugi izboljšanje identifikacije žrtev trgovine z ljudmi, pomoči in zagotavljanju dostopa do pravic ter pravosodnih organov, tretji steber pa predstavlja podpora človekovim pravicam žrtev, ko se vrnejo v svojo izvorno državo (ODIHR 2012).

Pristop ODIHR torej temelji na pristopu človekovih pravic k obravnavi trgovine z ljudmi. Pri tem ocenjuje, da je boj proti trgovini z ljudmi sicer visoko na agendi sodelujočih držav OVSE, vendar pa sta promocija in zaščita človekovih pravic žrtev pogosto drugotnega pomena; prednjačita namreč pristopa transnacionalne kriminalitete in migracij. ODIHR prav zaradi tega še toliko bolj poudarja, da trgovina z ljudmi pomeni grobo kršitev človekovih pravic, pri čemer je izjemno pomembno, da se sprejemajo

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, str. 2–3.

nadaljnji in novi ukrepi, temelječi na pristopu človekovih pravic. Le tako se bodo namreč spoštovale in ne kršile človekove pravice posameznih žrtev (*ibid.*).

#### ***15.4 Zavezništvo proti trgovini z ljudmi***

Z ozirom na to, da sta za trajnostne rešitve v boju proti trgovini z ljudmi ključna sodelovanje in usklajevanje, je že prva posebna predstavnica Helga Konrad vzpostavila tesno partnerstvo mehanizma Posebne predstavnice in njenega urada in OVSE z drugimi relevantnimi mednarodnimi akterji, ki delujejo na področju boja proti trgovini z ljudmi. Partnerstvo, z imenom Zavezništvo proti trgovini z ljudmi (*Alliance Against Trafficking in Persons – Zavezništvo*) je širok mednarodni forum, katerega namen je združevanje namer vseh relevantnih akterjev za preprečevanje in boj proti trgovini z ljudmi ter razvoj skupnih učinkovitih strategij (OVSE 2012b).

V Zavezništvu sodelujejo številni državni organi, regionalne in mednarodne medvladne organizacije in tudi nevladne organizacije. Le-ti v Zavezništvu boju proti trgovini z ljudmi doprinesejo predvsem s svojo strokovnostjo in znanjem, s čimer se zagotavlja razvoj učinkovitih pravnih, družbenih in ekonomskih strategij proti trgovini z ljudmi, in to tako na ravni politike kot na ravni implementacije (*ibid.*).

Obstajata dva temeljna načina sodelovanja znotraj Zavezništva; prvi vključuje organizacijo, implementacijo in udeležbo na številnih dogodkih (npr. srečanja na ravni strokovnjakov, konference, delavnice itd.), drugi način pa je povezan z usklajevalno ekipo, sestavljeno iz strokovnjakov vodilnih MORG, nevladnih organizacij, akademskega sveta in raziskovalcev, kot je npr. Usklajevalna skupina strokovnjakov Zavezništva (*the Alliance Expert Co-ordination Team*)<sup>80</sup>. Srečanja Zavezništva, ki jih skliče Posebni predstavnik, potekajo vsaj dvakrat letno – eno srečanje na ravni ministrov, drugo pa na ravni strokovnjakov (OVSE 2012c).

Oktobra 2006 je v okviru sestanka o izvajanju človekove razsežnosti (*Human Dimension Implementation Meeting – HDIM*) potekal poseben dan, namenjen boju proti trgovini z ljudmi. Zavezništvo je na sestanku obravnavalo predvsem temeljne vzroke za trgovino z ljudmi in razloge za povpraševanje po žrtvah trgovine z ljudmi. Ugotovilo je, da trgovini

---

<sup>80</sup> Lastni prevod.

z ljudmi botrujejo tako ekonomski kot družbeni dejavniki, npr. revščina, diskriminacija na osnovi spola, nasilje in izkoriščanje. Pri tem je Zavezništvo pozvalo države, MORG, nevladne organizacije, sindikate in privatni sektor, naj – med drugim – spodbujajo sodelujoče države OVSE k ratifikaciji Palermškega protokola in KUTL.<sup>81</sup>

OVSE je od začetka vidnejše pojavnosti problema trgovine z ljudmi po koncu hladne vojne igral pomembno vlogo pri njegovem naslavljanju. OVSE trgovino z ljudmi, ki jo obravnava na temelju definicije Palermškega protokola, vidi kot kompleksen fenomen, povezan tako z grobimi kršitvami človekovih pravic kot – v okviru ideje o komplementarni varnosti – z grožnjo destabilizaciji, miru in varnosti v regiji OVSE. Temeljno premiso boja proti trgovini z ljudmi gradi na pristopu človekovih pravic. Angažma OVSE je viden v mnogih političnih zavezah in analiziranih primarnih dokumentih. Le-ti odražajo primarno odgovornost sodelujočih držav zoper trgovino z ljudmi ter promovirajo pristop človekovih pravic pri obravnavi trgovine z ljudmi.

Vsi organi OVSE, in to prek vseh treh razsežnostih, na osnovi katerih deluje organizacija, sledijo temeljni premisi pristopa človekovih pravic pri obravnavi trgovine z ljudmi ter se zavezujejo k sodelovanju med organi znotraj OVSE in drugimi akterji, vključno z MORG, ki delujejo na področju boja proti trgovini z ljudmi. Poleg tega pa se vsi organi OVSE tudi zavezujejo k promociji ratifikacije KUTL.

Med pomembnejša mehanizma OVSE v boju proti trgovini z ljudmi štejemo Posebnega predstavnika in koordinatorja proti trgovini z ljudmi in njegov urad ter ODIHR, ki dajeta temeljni poudarek človekovim pravicam žrtev in njihovi zaščiti, med multilateralne mehanizme za sodelovanje na več ravneh pa štejemo tudi Zavezništvo proti trgovini z ljudmi.

OVSE, tako kot Svet Evrope, boj proti trgovini z ljudmi, njeno preprečevanje, identifikacijo in zaščito žrtev pojmuje na osnovi pristopa človekovih pravic. Kljub temu da zaveze OVSE niso pravno zavezujoče, pa je njeno delo na področjih promocije

---

<sup>81</sup> OVSE. HDIM. 2006. *Human Dimension Implementation Meeting – Special day on trafficking – 3rd October 2006*. Dostopno prek: [www.osce.org/odihr/22245](http://www.osce.org/odihr/22245) (3. avgust 2012).

pristopa človekovih pravic, političnih zavez in preprečevanja trgovine z ljudmi zelo pomembno.

## **16 Medorganizacijska diplomacija OVSE in Sveta Evrope v boju proti trgovini z ljudmi**

Kot smo delno že videli v poglavjih, kjer obravnavamo Svet Evrope in OVSE, obe organizaciji med seboj sodelujeta. V tem poglavju bom na osnovi zapisov v primarnih virih podrobno analizirala sodelovanje oz. medorganizacijsko diplomacijo med organizacijama na področju boja proti trgovini z ljudmi.

### ***16.1 Sodelovanje mehanizmov in teles OVSE in Sveta Evrope***

Generalna sekretarja OVSE in Sveta Evrope sta se na sestanku na visoki ravni oktobra 1999 v Berlinu odločila, da sekretariata obeh organizacij zadolžita za oblikovanje skupnega kataloga načinov sodelovanja med njima. Namen kataloga naj bi bil zagotavljanje institucionalnega spomina in dobrih praks, obravnaval pa naj bi tudi perspektive sodelovanja v prihodnosti, predvsem z ozirom na dejstvo, da obe organizaciji temeljita na skupnih vrednotah, pri čemer vseeno ne gre zanemarjati razlik v njihovih strukturah članstva, mandatih in delovnih metodah.

Dokument z naslovom Odnosi med Svetom Evrope in OVSE – Skupni katalog o načinih sodelovanja (*Relations between the CoE and the OSCE – Common Catalogue of Co-operation Modalities*)<sup>82</sup> (v nadaljevanju: Skupni katalog) iz leta 2000 je eden izmed najpomembnejših dokumentov, ki urejajo odnose med Svetom Evrope in OVSE, saj predstavlja osnovo za njuno sodelovanje. Katalog naj bi se redno pregledoval, ocenjeval in dopolnjeval, saj mora odražati fleksibilen in pragmatičen značaj sodelovanja med obema organizacijama.

Skupni katalog je bil pripravljen po številnih medinstitucionalnih pogovorih, ki so jih vodila priporočila Odbora modrih (*Committee of Wise Persons*) Sveta Evrope in

---

<sup>82</sup> Svet Evrope. Odbor ministrov. 2000. *Relations between the Council of Europe and the OSCE*. Odločitev CM(2000)52, sprejeta 25. aprila 2000. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=350881&Site=CM> (12. november 2011).

vsebinski vpogledi Platforme OVSE za kooperativno varnost (*Platform for Co-operative Security*). Slednji so bili sprejeti na istanbulskem vrhu OVSE novembra 1999.

Skupni katalog predvideva, da se konzultacije izvajajo v dveh formatih. Sestanki na visoki ravni formata '2 + 2'<sup>83</sup> (Šabič in drugi 2005, 51) potekajo enkrat do dvakrat letno in jih organizirata obe organizaciji izmenično. Namen teh sestankov so pogovori o vsebinskih političnih zadevah, pri katerih je izražen skupni interes, pregled odnosov, ocena sodelovanja ter snovanje bodočega sodelovanja, ob koncu sestanka pa se objavi skupna izjava, distribuirana delegacijam na Dunaju in v Strasbourgu. Na nižji ravni prav tako potekajo sestanki formata '2 + 2',<sup>84</sup> ki praviloma potekajo konec prve polovice koledarskega leta in jih organizirata obe organizaciji izmenično, njihov cilj pa je pogovor o konkretnih temah sodelovanja.

Prav tako potekajo parlamentarna srečanja obeh parlamentarnih skupščin (torej Parlamentarne skupščine Sveta Evrope in Parlamentarne skupščine OVSE). Delegacije Uradov obeh skupščin se periodično srečujejo z namenom izmenjave mnenj o vprašanih skupnega interesa in ocene sodelovanja med obema parlamentarnima skupščinama.

Poleg skupnih sestankov med Svetom Evrope in OVSE<sup>85</sup> dokument predvideva tudi *ad hoc* kontakte in konzultacije ter razširjene konzultacije (*enlarged consultations*). Prvi so namenjeni predvsem odkrivanju novih priložnosti za sodelovanje ter sestajanju v času

---

<sup>83</sup> Dokument predvideva, da se na strani Sveta Evrope teh sestankov udeležujejo predsedujoči Odboru ministrov, generalni sekretar, predsedujoči Odboru ministrskih namestnikov, predsedujoči relevantnim poročevalskih skupinam in generalni direktor za politične zadeve. Na strani OVSE pa predsedujoči Stalnemu svetu, generalni sekretar, Visoki komisar za narodne manjšine, direktor ODIHR, predstavnik za svobodo medijev, vodja oddelka za zunanje sodelovanje in po potrebi direktor Centra za preprečevanje konfliktov (*Conflict Prevention Centre – CPC*) ter Koordinator ekonomskih in okoljskih dejavnosti OVSE.

<sup>84</sup> Teh sestankov se na strani Sveta Evrope udeležujejo predsedujoči Odboru ministrskih namestnikov, predsedujoči GR-OVSE in poročevalske skupine za demokratično stabilnost (GREDS), generalni sekretar parlamentarne skupščine, generalni direktor za politične zadeve in po potrebi drugi predstavniki Sveta Evrope. Na strani OVSE se sestankov udeležujejo predstavnik predsedujočega Stalnemu svetu in drugi člani trojke, generalni sekretar ali njegovi predstavniki, direktor Centra za preprečevanje konfliktov, direktor ODIHR, Visoki komisar za narodne manjšine, predstavnik za svobodo medijev in generalni sekretar parlamentarne skupščine (oz. njegovi predstavniki).

<sup>85</sup> Prvi sestanek med organizacijama je bil organiziran leta 1997, drugi 1998 in tretji 1999. Na sestankih so bili obravnavani predvsem nadzorni mehanizmi in zaveze obeh MORG ter njuno sodelovanje v prihodnosti.



kriznih situacij oz. pri pripravi novih pobud.<sup>86</sup> Razširjene konzultacije potekajo na tri načine: (i) tripartitni sestanek na visoki ravni med Svetom Evrope, OVSE in OZN,<sup>87</sup> (ii) načrtovani sestanki (*target-oriented meetings*) in (iii) sestanki o elektronski izmenjavi informacij.

Dokument se dotika tudi vprašanja predstavljanja in povezovanja. Predstavljanje je neformalizirano in neinstitucionalizirano, odvija pa se na vrhovih, ministrskih sestankih, parlamentarnih skupščinah ter Odborih ministrov Sveta Evrope, Stalnem svetu OVSE in na sestankih subsidiarnih organov.

Povezovanje je bolj formalizirano, saj se oficir za zvezo (*liaison officer*) Svet Evrope – OVSE pridruži državi, ki predseduje Odboru ministrov Sveta Evrope na plenarnih in neformalnih sestankih Stalnega sveta OVSE in Odbora za varnostni model (*Security Model Committee*), vendar nima pravice govora. Na povabilo predsedujočega Stalnemu svetu OVSE oficir za zvezo tudi informira subsidiarne skupine Stalnega sveta OVSE o relevantnih aktivnostih Sveta Evrope. Povezovanje poteka tudi na ravni ministrstev in v okviru Sekretariata OVSE (Sekcija za zunanje sodelovanje – *External Co-operation Section*).

Zelo pomembno je, da organizaciji sodelujeta tudi na terenu. Uradi Sveta Evrope na terenu in operacije OVSE na vseh ravneh ohranjajo tesne stike. Terenske misije OVSE uradom Sveta Evrope služijo tudi kot vezni člen z oblastmi in drugimi MORG na terenu ter pomagajo pri promociji in izvajanju projektov Sveta Evrope. Prek rednih neformalnih stikov in obiskov si izmenjujejo informacije in ocene (tudi s strani sekretariata Sveta Evrope in vodij misij OVSE). Sekretariat Sveta Evrope se udeležuje pripravljanih sestankov Sekcije za zunanje sodelovanje v zvezi s sodelovanjem na terenu. Prav tako je sekretariat Sveta Evrope prisoten na letnem sestanku vodij misij OVSE, ki poteka na Dunaju. Med temeljne naloge omenjenih sestankov sodijo usklajevanje ukrepov pri

---

<sup>86</sup> *Ad hoc* kontakti in konzultacije potekajo med generalnim sekretarjem Sveta Evrope in predsedujočim OVSE, sekretariatom Sveta Evrope in predstavniki predsedujočega OVSE, med obema generalnima sekretarjema, Komisarjem Sveta Evrope za človekove pravice in predstavniki predsedujočega OVSE.

<sup>87</sup> Glede na agendo določenega sestanka se le-tega lahko udeležijo tudi predstavniki Mednarodne organizacije za migracije in Mednarodni odbor Rdečega križa. Na prvem sestanku leta 2000 je sodelovala tudi Evropska komisija.

preprečevanju konfliktov in pokonfliktni obnovi, skupna organizacija in skupni prispevki na konferencah, skupne ocenjevalne ekipe, dogovori o skupnih treningih, skupni logistični podpora, skupnih pobudah ter dogovori o udeležbi strokovnjakov in uslužbencev Sveta Evrope na misijah.

Konkretno oba sekretariata organizacij sodelujeta tudi pri izmenjavi informacij. Sekretariat Sveta Evrope namreč prejme vse dokumente OVSE, ki so distribuirani delegacijam OVSE. Sodelujoče države OVSE, institucije in sekretariat OVSE prav tako redno prejemajo uradne dokumente Sveta Evrope.

V vsebinskem smislu obe organizaciji sodelujeta predvsem na področjih demokracije, človekovih pravic, vladavine prava in manjšin; za prva tri področja namreč velja dogovor o izmenjavi informacij, potekajo stalni sestanki, organizirani so skupni seminarji, pomembno pa je, da potekajo tudi redni kontakti med sekretariatom Sveta Evrope in svetovalci ODIHR na področju trgovine z ljudmi.

Leta 2005 je bila v Strasbourgu sprejeta skupna deklaracija,<sup>88</sup> v kateri je poudarjeno, da Svet Evrope in OVSE igrata pomembno vlogo pri promociji varnosti, sodelovanja, miru in stabilnosti na celotni celini in ustvarjanju Evrope brez ločevanja, temelječi na temeljnih vrednotah človekovih pravic, demokracije in vladavine prava. Ključno sporočilo deklaracije je dolgoročna politična zavezanost držav članic/sodelujočih držav obeh organizacij v procesu sodelovanja in pri nujenju vzajemne podpore.

V prvi polovici istega leta je na Dunaju potekal prvi sestanek Koordinacijske skupine Sveta Evrope in OVSE (*OSCE-CoE Co-ordination Group*).<sup>89</sup> Na njem so udeleženci poudarili velik potencial novoustanovljene Koordinacijske skupine, ki naj bi služila kot uporaben okvir za vključevanje držav članic in sodelujočih držav obeh organizacij pri pregledovanju in vodenju sodelovanja med njima. Natančneje, izpostavljena je bila

---

<sup>88</sup> Svet Evrope. 2005. *Joint Declaration: 14th High-level "2+2" meeting*. Deklaracija sprejeta 23. februarja 2005. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/der/docs/OSCE14th2plus2JointDecl2005\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/OSCE14th2plus2JointDecl2005_en.pdf) (11. december 2011). Deklaracija je bila sprejeta v času slovenskega predsedovanja Stalnemu svetu OVSE.

<sup>89</sup> Svet Evrope. 2005. *Report of the First meeting of the OSCE-CoE Co-ordination Group, Vienna, 7 March 2005*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/der/docs/OSCECoECoordinationGroup1stReport2005\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/OSCECoECoordinationGroup1stReport2005_en.pdf) (21. december 2011). Prvi sestanek je potekal pod pokroviteljstvom Republike Slovenije, ki je tedaj predsedovala Stalnemu svetu OVSE.

predvsem priprava osnutka političnega dokumenta o sodelovanju med OVSE in Svetom Evrope,<sup>90</sup> organizaciji pa sta se dogovorili tudi o štirih prioritetah za sodelovanje.<sup>91</sup>

Septembra 2005 je bilo na Poročevalski skupini Sveta Evrope za OVSE (GR-OSCE) predstavljeno poročilo o drugem sestanku Koordinacijske skupine, ki je potekal v Strasbourgu.<sup>92</sup> Na tem sestanku je Koordinacijska skupina preučila napredek v sodelovanju glede štirih prioriternih področij. Koordinacijska skupina pa je identificirala tudi druga področja za skupno delovanje. Na sestanku je bila obravnavana tudi tematika boja proti trgovini z ljudmi. Koordinacijska skupina je izpostavila, da obe MORG na tem področju že kar nekaj časa tesno sodelujeta. S strani OVSE je bilo poudarjeno, da je treba v boju proti trgovini z ljudmi spodbujati države, da pristopijo h KUTL in jo ratificirajo, hkrati pa je treba povečati tudi zavedanje o problemu trgovine z ljudmi z namenom za izkoriščanje dela. Poudarjeno je bilo tudi, da bi se lahko sodelovanje med OVSE in Svetom Evrope v boju proti trgovini z ljudmi še izboljšalo, in to predvsem z organiziranjem skupnih ocenjevalnih misij (*joint assessment missions*). Koordinacijska skupina je ugotovila, da v obeh organizacijah obstaja široka podpora za podpis in ratifikacijo KUTL, ki predstavlja *acquis* Sveta Evrope pri postavljanju standardov na področju boja proti trgovini z ljudmi. Poleg tega je Koordinacijska skupina ocenila tudi, da se je sodelovanje med OVSE in Svetom Evrope na področju boja proti trgovini z ljudmi povečalo, vendar pa bi morali stiki in izmenjave potekati bolj sistematično. Koordinacijska skupina se je strinjala, da bi moral biti – poleg ustanovitve rednega in vsebinskega toka informacij med obema organizacijama – poudarek dan tudi implementaciji skupnih aktivnosti, s čimer bi bili doseženi bolj učinkoviti in dolgoročnejši rezultati.<sup>93</sup> Predlagano je bilo tudi poglobljeno sodelovanje med institucijami OVSE in Parlamentarno skupščino Sveta Evrope, saj je skupno delovanje ključno tudi pri predstavljanju Sveta Evrope in OVSE *vis-à-vis* drugim MORG.

---

<sup>90</sup> Pri pripravi osnutka je tvorno sodelovala tudi Republika Slovenija.

<sup>91</sup> Med prioritete tematike so bile sprva uvrščene tri, tj. boj proti terorizmu, boj proti trgovini z ljudmi in boj proti netoleranci in diskriminaciji. Četrta prioriteta, varstvo narodnih manjšin, je bila na sestanku vključena kasneje.

<sup>92</sup> Svet Evrope. GR-OSCE. 2005. *Report of the Second meeting of the OSCE-CoE Co-ordination Group, Strasbourg, 30 September 2005.* Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/der/docs/OSCECoECoordinationGroup2ndReport2005\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/OSCECoECoordinationGroup2ndReport2005_en.pdf) (12. december 2011).

<sup>93</sup> To je predvsem pomembno v boju proti trgovini z ljudmi, saj gre za svetovni problem, ki zahteva celovite rešitve.

Leta 2006 je bilo v skupni deklaraciji ponovno izraženo sporočilo,<sup>94</sup> da sta OVSE in Svet Evrope partnerski organizaciji, ki sodelujeta na številnih regionalnih in tematskih področjih. Leta 2009 je potekal deveti sestanek Koordinacijske skupine,<sup>95</sup> na katerem so bili izpostavljeni konkretni primeri sodelovanja in skupnih aktivnosti ter ponovna zavezanost OVSE k promociji ratifikacije KUTL. Med konkretne primere v okviru skupnih aktivnosti lahko štejemo sodelovanje predstavnika Oddelka proti trgovini (*Anti-trafficking Division*) Generalnega direktorata za človekove pravice in pravne zadeve Sveta Evrope na sestanku o izvajanju človekove razsežnosti (HDIM), na katerem je govor tekkel o identifikaciji in pomoči žrtvam trgovine z ljudmi. Predstavniki Sveta Evrope so se v okviru HDIM udeležili tudi panelov o trgovini z ljudmi nekaterih sodelujočih držav oz. partnerskih držav OVSE, potekala pa je tudi okrogla miza o sodelovanju med parlamentarnimi skupščinami, na kateri je prav tako sodeloval predstavnik Oddelka proti trgovini z ljudmi Sveta Evrope. V poročilu je predstavljeno tudi sodelovanje v okviru Zavezništva; predstavnik Sveta Evrope namreč sodeluje v Usklajevalni skupini strokovnjakov Zavezništva. Pomemben del poročila se nanaša tudi na dogovor o izdaji skupne publikacije o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, ki bo vključevala najpomembnejše pravne instrumente Sveta Evrope in politične zaveze OVSE. Na sestanku je bilo dogovorjeno tudi sodelovanje v prihodnosti, pri čemer je bila izpostavljena ključna glavna prioriteta obeh organizacij, tj. skupna promocija pristopa človekovih pravic in celosten pristop k boju proti trgovini z ljudmi, vključno s preprečevanjem, pregonom in zaščito žrtev. V tem kontekstu sta MORG zavezani k promociji ratifikacije KUTL v kar največjem možnem številu držav. Prav tako sta zavezani k pozivu k izvajanju zavez OVSE na področju boja proti trgovini z ljudmi.

Leta 2010 so udeleženci sestanka na visoki ravni ponovno potrdili svojo pripravljenost k povečanju sodelovanja med Svetom Evrope in OVSE na osnovi komplementarnosti, pri čemer naj se spoštujejo avtonomija, narava, drugačno članstvo in drugačne naloge obeh

---

<sup>94</sup> Svet Evrope. 2006. *Joint Declaration: 15th High-level "3+3" meeting*. Deklaracija sprejeta 30. januarja 2006. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/der/docs/OSCE15th2plus2JointDecl2006\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/OSCE15th2plus2JointDecl2006_en.pdf) (12. december 2011).

<sup>95</sup> OVSE. 2009. *Report by the Chairs: 9th meeting of the Co-ordination Group between the Council of Europe and the OSCE, Vienna, 13 March 2009*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/ec/36561> (13. december 2011).

organizacij.<sup>96</sup> V tem kontekstu so poudarili pomen zagotavljanja tesnega sodelovanja in izogibanja nepotrebnemu podvajanju. Na tem sestanku so podprli napore za iskanje novih načinov sodelovanja na področju trgovine z ljudmi ter spodbudili povečanje izmenjave informacij, pri čemer naj se ne zanemarjajo različne naloge teles Sveta Evrope (GRETA) in OVSE (Posebni predstavnik).

### ***16.2 Ulfsteinovo poročilo o sodelovanju med Svetom Evrope in OVSE***

Od leta 2011 se vedno več razprav v obeh organizacijah in državah članicah/sodelujočih državah namenja sodelovanju med Svetom Evrope in OVSE. Generalni sekretar Sveta Evrope Jagland je v drugi polovici leta 2011 profesorju Ulfsteinu iz Univerze v Oslu naročil, da naj naredi študijo o obstoječem in prihodnjem sodelovanju med Svetom Evrope in OVSE.<sup>97</sup>

Poročilo izpostavlja potrebo po sodelovanju med obema MORG, katerega namen je povečati učinkovitost obeh organizacij, in to predvsem glede ciljev obeh organizacij, ki se prekrivajo. Ulfstein poudarja, da to ne pomeni, da morata MORG sodelovati prav na vseh področjih, vendar pa sodelovanje in usklajevanje lahko pomembno pripomoreta k harmonizaciji njunih standardov, priporočil in odločitev. Obstaja velik potencial za sodelovanje, pri čemer je treba vzeti v ozir dejstvo, da imata obe organizaciji različna mandata. Svetu Evrope je tako ključni cilj varstvo človekovih pravic, vladavine prava in demokracije, OVSE pa varstvo človekovih pravic pomeni predvsem sredstvo zagotavljanje miru in varnosti. Ne glede na to se nekatere dejavnosti, predvsem kar se tiče dejavnosti v okviru človekove dimenzije OVSE, prekrivajo; in prav na tem vsebinskem področju je prostor za sodelovanje (Ulfstein 2012, 2–3).

---

<sup>96</sup> Svet Evrope. 2010. *19th High level "2+2" meeting between the Council of Europe and the OSCE, Geneva, 5 March 2009*. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1594541&Site=CM> (12. december 2011).

<sup>97</sup> Na Ulfsteinovo poročilo se navezuje tudi dokument za razmislek (*food for thought paper*) OVSE. Dokument izpostavlja devet korakov oz. priporočil za sodelovanje OVSE z relevantnimi MORG. Med ključnimi točkami za boljše sodelovanje z MORG so med drugim izpostavljene promocija povečanega sistematičnega sodelovanja z MORG, vključno s stalno izmenjavo informacij, skupnimi aktivnostmi in tematskimi sestanki vodij organizacij in, po potrebi, strokovnjakov ter povečanje stikov z drugimi MORG. Gre za dokument: OVSE in Lars-Erik Lundin. 2012. *Working together: the OSCE's relationship with other relevant international organizations: Nine steps to effective OSCE engagement*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cio/92009> (15. avgust 2012).

Glede konkretnega sodelovanja na področju boja proti trgovini z ljudmi Ulfstein ugotavlja, da je zelo pomembna redna izmenjava informacij med obema organizacijama glede vseh aspektov ukrepanj proti trgovini z ljudmi. Obe organizaciji sodelujeta na dogodkih ena druge, pri čemer posebej izpostavlja udeležbo in sodelovanje predstavnikov GRETA in Posebnega predstavnika OVSE. Poleg tega je OVSE pridobil status opazovalke v Odboru pogodbenic KUTL, obe organizaciji pa aktivno sodelujeta tudi na multilateralni ravni znotraj Zaveznitva.

### ***16.3 Sodelovanje GRETA in OVSE***

Ukrepanje na področju trgovine z ljudmi torej pomeni eno izmed štirih prioritet sodelovanja med Svetom Evrope in OVSE. Kot je razvidno iz zgoraj navedenega Ulfsteinovega poročila, najbolj intenzivno na področju boja proti trgovini z ljudmi sodelujeta GRETA in Posebni predstavnik OVSE.

Predsednik in podpredsednik GRETA ter Posebni predstavnik OVSE so se leta 2010 dogovorili, (i) da bosta obe organizaciji imeli stalne neformalne sestanke, (ii) da bodo ocenjevalno-nadzorne dejavnosti OVSE upoštevale časovni okvir ocenjevanja in nadzora GRETA, (iii) da bo Svet Evrope upošteval dejavnosti OVSE na področju boja proti trgovini z ljudmi, (iv) da si bosta organizaciji izmenjavali informacije z namenom identifikacije prioritet in potreb ter področij, na katerih bi programi sodelovanja izboljšali implementacijo standardov proti trgovini z ljudmi, ter (v) da je sodelovanje na dogodkih ene organizacije pri drugi koristno za obe organizaciji (Ulfstein 2012, 11).

Leta 2011 je v Parizu potekal delovni sestanek med predsednikom in podpredsednikom GRETA ter Posebnim predstavnikom OVSE, sestanka pa so se udeležili tudi predstavniki obeh sekretariatov. GRETA in OVSE sta se dogovorila, da bosta povečali komplementarnost in se izogibali nepotrebnemu podvajanju na področju trgovine z ljudmi. Udeleženci sestanka (tj. člani sekretariatov) so se strinjali, da se bodo redno neformalno sestajali, in to predvsem z namenom usklajevanja dejavnosti na področju povečevanja zavedanja in izobraževanja, pomoči državam pogodbenicam KUTL, ocen in nadzora ter redne izmenjave dostopnih informacij (GRETA 2011, 14).

Kljub temu da se sodelovanje na prvi pogled zdi zgledno, pa Ulfstein (2012, 11) glede skupnih dejavnosti GRETA in Posebnega predstavnika meni, da je prezgodaj za podajanje ocene glede učinkov sodelovanja, saj je le-to izredno obremenjeno s finančnimi težavami in finančnimi omejitvami, ki onemogočajo morebitne skupne projekte in tako dejansko zmanjšujejo sodelovanje.

Svet Evrope in OVSE sta organizaciji, ki že od vidnejše pojavnosti trgovine z ljudmi pred dobrima dvema desetletjema tvorno delujeta na področju boja proti trgovini z ljudmi. Kljub temu da obe organizaciji načeloma sledita mednarodno zavezujoči in temeljni definiciji trgovine z ljudmi Palermskega protokola, pa izgrajujeta tudi svoj normativni okvir za boj proti trgovini z ljudmi. Ta temelji na pristopu človekovih pravic, na varstvu in zaščiti pravic žrtev, s čimer obe organizaciji zvišujeta standarde varstva človekovih pravic žrtev.

Trgovina z ljudmi je v obeh organizacijah pomembna tematika, s katero se ukvarjajo številna telesa in organi Sveta Evrope, prav tako pa tudi številna telesa in organi OVSE. Svet Evrope je pri tem organizacija, katere odločitve so lahko pravno zavezujoče za države članice, prav tako je sprejel temeljno konvencijo za boj proti trgovini z ljudmi, ki temelji na pristopu človekovih pravic, tj. KUTL, ki vzpostavlja tudi edinstven nadzorni mehanizem GRETA. Poleg tega je ESČP v pomembni sodbi Rantsev proti Cipru in Rusiji odločilo, da trgovina z ljudmi pomeni kršitev 4. člena EKČP, torej kršitev prepovedi suženjstva in prisilnega dela. OVSE je po drugi stani politična organizacija, katere zaveze sicer niso zavezujoče za sodelujoče države, imajo pa precejšnjo moč. Trgovina z ljudmi OVSE pomeni hudo kršenje človekovih pravic in tudi pomembno varnostno grožnjo, ki se razteza prek vseh treh razsežnostih delovanja OVSE. Zaradi kompleksnosti fenomena trgovine z ljudmi se tudi znotraj OVSE s problematiko ukvarja več teles in organov, pri čemer so najpomembnejša Posebni predstavnik in koordinator proti trgovini z ljudmi in njegov urad ter ODIHR.

Obe organizaciji se zavedata, da je učinkovit boj proti trgovini z ljudmi ali vsaj zmanjšanje le-te odvisno od sodelovanja z drugimi relevantnimi akterji, ki delujejo na področju trgovine z ljudmi. Smoter sodelovanja Sveta Evropa z drugimi relevantnimi

akterji, vključno z drugimi MORG, temelji prvenstveno na usklajevanju politik in ukrepov proti trgovini z ljudmi na vseh ravneh, in to na pristopu človekovih pravic. Tudi OVSE tako kot Svet Evrope sledi potrebi po povezovanju in sodelovanju z drugimi deležniki in prav tako želi – ne glede na to, da njene zaveze niso obvezujoče – uveljaviti pristop človekovih pravic.

Svet Evrope in OVSE sta s svojim bolj formaliziranim sodelovanjem začela po letu 1999, ko sta generalna sekretarja obeh organizacij zadolžila sekretariata za oblikovanje skupnega kataloga načinov sodelovanja med OVSE in Svetom Evrope. Skupni katalog tako izpostavlja načine sodelovanja na visoki ravni (primer sestankov '2 + 2' na visoki ravni) ter na bolj operativnih ravneh (npr. oficirji za zvezo). Poleg tega poteka sodelovanje med obema parlamentarnima skupščinama ter sodelovanje na terenu, tj. med terenskimi misijami obeh organizacij. Sekretariata obeh organizacij sodelujeta tudi pri izmenjavi informacij, pomemben instrument sodelovanja pa predstavlja tudi Koordinacijska skupina za OVSE in Svet Evrope.

Svet Evrope in OVSE se imata za partnerski organizaciji, ki sodelujeta na številnih regionalnih in tematskih področjih. Natančneje, sodelujeta na štirih prioritetnih področjih, tj. boj proti terorizmu, boj proti netoleranci in diskriminaciji, varstvo narodnih manjšin in boj proti trgovini z ljudmi. Pri slednjem sodelujeta predvsem glede promocije podpisa KUTL med državami, promociji pristopa človekovih pravic in se udeležujeta dogodkov ena druge. Konkretnije sodelujeta mehanizma GRETA in Posebni predstavnik, katerih aspiracije o intenzivnejšem skupnem sodelovanju na konkretnih primerih so zaradi finančnih ovir (trenutno) zelo omejene.

Kljub temu da se glede na analizo primarnih virov zdi sodelovanje med organizacijama zgledno, razvejano in relativno dobro institucionalizirano, temu v celoti ne gre pritrditi. Kot opozarja Bergant (2012), so sestanki, obiski, usklajevanja itd. nestrukturalizirani in neinstitucionalizirani, praktično vse sodelovanje poteka na *ad hoc* osnovi. Simkićeva (2012) pri tem opozarja, da je sodelovanje v veliki meri odvisno od osebnih poznanstev med mednarodnimi uslužbenci obeh organizacij; če se ti med seboj dobro razumejo, se hitro dogovorijo za sodelovanje, če ne, je sodelovanje oteženo oz. ga sploh ni.



Sodelovanje, ki je zapisano v dokumentih, ni institucionalizirano, v organizacijah pa potekajo pogovori o sprejemu morebitnega memoranduma o razumevanju, v katerem bi bilo v koherentnem dokumentu zajeto celovito sodelovanje med organizacijama. Bergant (2012) meni, da memorandum (vsaj v kratkem) ne bo sprejet, takšna situacija pa ustreza obema sekretariatoma, saj sodelujeta le takrat, kadar želita, veliko nalog obeh organizacij pa tako ostaja podvojenih. To pomeni velik strošek za države članice in sodelujoče države organizacij in prav zaradi tega naj bi do konca leta 2012 potekala resna debata o strukturalizaciji sodelovanja, o sprejetju morebitnega memoranduma o razumevanju med obema in o zmanjšanju podvajanja nalog obeh, tudi na področju boja proti trgovini z ljudmi.

Ne glede na to, da Bergant (2012) in Simkićeva (2012) menita, da med organizacijama medorganizacijska diplomacija ne obstaja ter da je sodelovanje neinstitucionalizirano in *ad hoc*, pa je sodelovanje – ne glede na to, kakšno je – med organizacijama na področju boja proti trgovini z ljudmi zelo pomembno. In to ne le z vidika izogibanja podvajanju dejavnosti in harmonizaciji standardov, pač pa – in to je pravzaprav najbolj pomembno – skupaj promovirata in razširjata zavedanje o pomenu pristopa človekovih pravic pri obravnavi trgovine z ljudmi ter na tak način potencialno spreminjata osnovo za univerzalni normativni okvir boja proti trgovini z ljudmi na svetovni ravni.

## **V SKLEP**

Diplomacija se je v stoletjih obstoja bistveno spremenila, k čemur so v največji meri botrovali povečanje števila akterjev in tehnološke spremembe. Klasična bilateralna diplomacija, razumljena kot orodje zunanje politike suverene države, sicer ni prenehala obstajati, ključno pa je, da sta se ob njej pojavili multilateralna diplomacija in medorganizacijska diplomacija. Koncept diplomacije je postal in postaja vedno bolj širok, vendar pa se temeljne funkcije diplomacije niso spremenile. Ne glede na to, se diplomacija vedno bolj odmika od njene izvorne, državne forme, hkrati ostaja nanjo nezadržno vezana, saj dve ključni funkciji, predstavljanje in komunikacija, ostajata enaki.

Pomembno so se spremenila tudi razmerja moči, prostori in ravni, na katerih se diplomacija odvija; prepletenost interakcij zahteva vedno boljše povezovanje akterjev na

vseh ravneh. Zaradi tega in vedno večje prepletenosti akterjev in ravni je pomembno, da se zavedamo tudi novih pojavnih oblik diplomacije, kot je medorganizacijska diplomacija, ki se – predvsem prek mednarodnih uslužbencev – odvija med mednarodnimi organizacijami, njeni elementi pa so komunikacija, predstavljanje, izmenjava informacij med mednarodnimi organizacijami ter spodbujanje in ohranjanje prijateljskih odnosov. Poleg tega so nove oblike interakcije med akterji in medorganizacijska diplomacija pomembne tudi za reševanje svetovnih izzivov in transnacionalnih groženj, kot je trgovina z ljudmi.

Trgovina z ljudmi je pomemben fenomen, ki vzbuja pozornost predvsem zadnji dve desetletji. Kljub temu da problematika trgovine z ljudmi sega že v začetek prejšnjega stoletja, ko se je govorilo o trgovini z belimi sužnji, tj. belimi ženskami iz Evrope v druge dele sveta, je do mednarodnega konsenza in mednarodno zavezujoče definicije prišlo šele leta 2000.

Organizacija Združenih narodov v Palermem protokolu favorizira pristop transnacionalne kriminalitete, pri čemer problem naslavljanja pravic in zaščite žrtev trgovine z ljudmi ostaja. Povezano s tem, pristop človekovih pravic na mednarodni ravni ostaja zanemarjen, tako pa tudi človekove pravice žrtev. Prav ta problem je napeljal Svet Evrope k oblikovanju konvencije, ki na prvo mesto postavlja zaščito žrtev. Leta 2005 je bila tako sprejeta Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, ki trgovino z ljudmi obravnava na pristopu človekovih pravic. Vsi ukrepi in politike Sveta Evrope so torej osnovani na pristopu človekovih pravic, prav tako pa svojo politiko in ukrepe proti trgovini z ljudmi na njem gradi tudi OVSE. Kljub aspiracijam obeh regionalnih organizacij, da bi se tudi na globalni ravni uveljavil pristop človekovih pravic, dominantna paradigma v boju proti trgovini z ljudmi ostaja pregon posameznih kriminalcev in skupin organiziranega kriminala, vendar pa se na regionalni ravni prav zaradi politik Sveta Evrope in OVSE kažejo premiki v smeri zagotavljanja človekovih pravic žrtev in njihove zaščite, čemur je pripomoglo sodelovanje med obema organizacijama.

Svet Evrope in OVSE sta organizaciji, ki že od vidnejše pojavnosti trgovine z ljudmi pred dobrima dvema desetletjema tvorno delujeta na področju boja proti trgovini z ljudmi. Kljub temu da obe organizaciji načeloma sledita mednarodno zavezujoči in temeljni definiciji trgovine z ljudmi Palermskega protokola, pa izgrajujeta tudi svoj normativni okvir za boj proti trgovini z ljudmi. Ta temelji na pristopu človekovih pravic, na varstvu in zaščiti pravic žrtev, s tem pa obe organizaciji zvišujeta standarde varstva človekovih pravic žrtev.

Trgovina z ljudmi je v obeh organizacijah pomembna tematika, s katero se ukvarjajo njihovi številni organi in telesa, pri čemer Svet Evrope predstavlja organizacijo, katere odločitve so lahko pravno zavezujoče, OVSE pa politično organizacijo, katere zaveze imajo politično težo. Za Svet Evrope najpomembnejši instrument v boju proti trgovini z ljudmi zagotovo predstavlja omenjena konvencija, ki vzpostavlja edinstven nadzorni mehanizem GRETA; edinstven zato, ker nadzira implementacijo določb konvencije v državah pogodbenicah, pri čemer jim določbe nalagajo vrsto dolžnosti in obveznosti. Pomembno vlogo igra tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je v sodbi Rantsev proti Cipru in Rusiji odločilo, da trgovina z ljudmi pomeni kršitev 4. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, torej kršitev prepovedi suženjstva in prisilnega dela. OVSE trgovina z ljudmi pomeni hudo kršenje človekovih pravic in tudi pomembno varnostno grožnjo, ki se razteza prek vseh treh razsežnosti njenega delovanja, najpomembnejša organa v tem kontekstu pa sta Posebni predstavnik in koordinator proti trgovini z ljudmi in njegov urad ter ODIHR.

Obe organizaciji se zavedata, da je učinkovit boj proti trgovini z ljudmi ali vsaj zmanjšanje le-te odvisen od sodelovanja z drugimi relevantnimi akterji, ki delujejo na področju trgovine z ljudmi. Smoter sodelovanja Sveta Evropa z drugimi relevantnimi akterji, vključno z drugimi mednarodnimi organizacijami, prvenstveno temelji na usklajevanju politik in ukrepov proti trgovini z ljudmi na vseh ravneh, in sicer na podlagi pristopa človekovih pravic. Tudi OVSE, tako kot Svet Evrope, sledi potrebi po povezovanju in sodelovanju z drugimi deležniki in prav tako želi – ne glede na to, da njene zaveze niso obvezujoče – uveljaviti pristop človekovih pravic.

Svet Evrope in OVSE sta s sodelovanjem začela po letu 1999, ko sta generalna sekretarja obeh organizacij zadolžila sekretariata za oblikovanje skupnega kataloga načinov sodelovanja med OVSE in Svetom Evrope. Skupni katalog tako izpostavlja načine sodelovanja na visoki ravni in na operativnih ravneh. Poleg tega poteka sodelovanje med obema parlamentarnima skupščinama ter sodelovanje na terenu, tj. med terenskimi misijami obeh organizacij. Sekretariata obeh organizacij sodelujeta tudi pri izmenjavi informacij, pomemben instrument sodelovanja pa predstavlja tudi Koordinacijska skupina za OVSE in Svet Evrope.

Svet Evrope in OVSE menita, da sta partnerski organizaciji, ki sodelujeta na številnih regionalnih in tematskih področjih. Natančneje, sodelujeta na štirih prioritetnih področjih, tj. boju proti terorizmu, boju proti netoleranci in diskriminaciji, varstvu narodnih manjšin in boju proti trgovini z ljudmi. Pri slednjem sodelujeta predvsem glede promocije podpisa Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi med državami, promociji pristopa človekovih pravic ter se udeležujeta dogodkov ena druge. Konkretnije, tj. predvsem v okviru nadzora implementacije določb Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi s strani držav pogodbenic, ocenjevanj stanj v državah na področju trgovine z ljudmi ter dogovarjanj o morebitnih skupnih akcijah in projektih, sodelujeta mehanizma GRETA in Posebni predstavnik, katerih aspiracije po intenzivnejšem skupnem sodelovanju na konkretnih primerih so zaradi finančnih ovir (trenutno) zelo omejene.

Kljub temu da se zdi, da je sodelovanje med organizacijama zgledno, razvejano in dobro institucionalizirano, so sestanki, obiski in usklajevanja po mnenju veleposlanika Berganta in Simkićeve, vodje Oddelka za OVSE in Svet Evrope na Ministrstvu za zunanje zadeve, obeh z dolgoletnimi izkušnjami pri delu s Svetom Evrope oz. OVSE, nestrukturalizirani in neinstitucionalizirani; skorajda vso sodelovanje poteka na *ad hoc* osnovi, le-to pa je odvisno tudi od osebnih poznanstev med mednarodnimi uslužbenci obeh organizacij. Sodelovanje, ki je zapisano v dokumentih, po njunem mnenju ni institucionalizirano, zaradi česar bi težko govorili o morebitni medorganizacijski diplomaciji med Svetom Evrope in OVSE.

Ne glede na zgoraj navedene pomisleke obeh diplomatov analiza primarnih virov, ki sem jo opravila na osnovi opredeljenih elementov medorganizacijske diplomacije, kaže, da le-ta obstaja. Kot je mogoče razbrati iz spodnje tabele, se obe organizaciji, tj. Svet Evrope in OVSE, predstavljata ena drugi, med seboj komunicirata neodvisno od držav članic oz. sodelujočih držav, pridobivata informacije, se medsebojno informirata, mednarodni uslužbenci pa pridobivajo informacije in obveščajo mednarodno organizacijo, v kateri delajo ter spodbujajo in ohranjajo prijateljske odnose.

Tabela V. 1: Prikaz medorganizacijske diplomacije med OVSE in Svetom Evrope

<b>Elementi medorganizacijske diplomacije</b>	<b>Medorganizacijska diplomacija med OVSE in Svetom Evrope</b>
predstavljanje	primer predstavništva Sveta Evrope pri OVSE
komunikacija	primer sestankov formata '2 + 2' na visoki in nižji ravni, primer srečanj parlamentarnih skupščin obeh organizacij, sodelovanje OVSE in GRETA, sodelovanje Posebnega predstavnika in koordinatorja proti trgovini z ljudmi in GRETA
pridobivanje informacij	primer sodelovanja terenskih misij Sveta Evrope in OVSE ter obveščanje sekretariatov obeh organizacij o skupaj pridobljenih informacijah
obveščanje	primer oficirjev za zvezo in Koordinacijske skupine, prek katerih poteka obveščanje o dejavnostih obeh organizacij na področju boja proti trgovini z ljudmi
izmenjava informacij	primer izmenjave dokumentov med organizacijama
spodbujanje in ohranjanje	primer sodelovanja mednarodnih uslužbencev

prijateljskih odnosov	obeh organizacij, sodelovanje strokovnjakov in mednarodnih uslužbencev v Koordinacijski skupini, Zavezništvu proti trgovini z ljudmi in srečanjih na različnih ravneh
-----------------------	---

Prav tako, glede na analizo primarnih in sekundarnih virov, medorganizacijska diplomacija izgrajuje normativni okvir delovanja na področju boja proti trgovini z ljudmi ter hkrati predstavlja sredstvo v boju proti trgovini z ljudmi. Z medorganizacijsko diplomacijo kot sredstvom za boj proti trgovini z ljudmi se organizaciji ne le izogibata podvajanju dejavnosti in pripomoreta k harmonizaciji standardov, ampak tudi s skupno promocijo pravno zavezujočih dokumentov Sveta Evrope ter političnim delovanjem OVSE ustvarjata skupen normativni prostor v boju proti trgovini z ljudmi, ki temelji na pristopu človekovih pravic. Organizaciji tako skupaj in na osnovi medorganizacijske diplomacije med njima potencialno spreminjata osnovo za univerzalni normativni okvir boja proti trgovini z ljudmi na svetovni ravni, ki temelji na osnovi pristopa transnacionalne kriminalitete, v boj proti trgovini z ljudmi na osnovi pristopa človekovih pravic.

Tezi magistrskega dela, ki pravi, da medorganizacijska diplomacija izgrajuje normativni okvir delovanja na področju trgovine z ljudmi in hkrati predstavlja sredstvo v boju proti trgovini z ljudmi, je tako mogoče pritrditi. Še več, zdi se, da je področje medorganizacijske diplomacije premalo raziskano. Dinamika mednarodnih odnosov je namreč taka, da morajo tudi mednarodne organizacije – tako kot to počno države – med seboj komunicirati in se povezovati. Tega mednarodne organizacije ne morejo početi na način, ki smo mu pogosto priča danes, ko vsaka posamezno uresničujejo svoje mandate, pri tem pa obstaja velika možnost, da se bo njihovo delo podvajalo z delom drugih mednarodnih organizacij. Določeni problemi - predvsem transnacionalne narave – kot je npr. trgovina z ljudmi, ki je bila obravnavana v tem magistrskem delu, pa tudi denimo delovanje na kriznih območjih, zahtevajo usklajeno delovanje – in prav k temu idealu lahko medorganizacijska diplomacija veliko pripomore.

## VI LITERATURA

Abbott, Kenneth W. in Duncan Snidal. 1998. Why States Act through Formal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution* 42(3): 3–32.

Agbu, Osita. 2003. Corruption and Human Trafficking: the Nigerian Case. *West Africa Review* 4(1): 1–13.

Amerasinghe, C. F. 2005. *Principle of the Institutional Law of International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andreev, Alexander. 2007. To What Extent are International Organizations (IOs) Autonomous Actors in World Politics? *Opticon* 1826 2: 1–8.

Andrijasevic, Rutica. 2007. Beautiful Dead Bodies: Gender, Migration and Representation in Anti-trafficking Campaigns. *Feminist Review* 86: 24–44.

Archer, Clive. 2001. *International Organizations*. London: Routledge.

Bales, Kevin. 2004. *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.

Bales, Kevin. 2007. What Predicts Human Trafficking? *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 31(2): 269–79.

Barston, Ronald Peter. 2006. *Modern Diplomacy*. Harlow: Pearson Education Limited.

Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Benko, Vladimir. 2000. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Bergant, Damjan. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. avgust.

Berridge, G. R. 1995. *Diplomacy: Theory and Practice*. London, New York, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore, Madrid, Mexico City, Munich: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Berridge, G. R., Maurice Keens-Soper in T.G. Otte. 2001. *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*. Basingstoke, New York: Palgrave.

Bjelica, Jelena. 2005. *Na tragu svobode: trgovina ljudima u Evropi*. Beograd: Samizdat B92.

Blokker, Niels M. in Henry G. Schermers. 2011. *International Institutional Law*. Leiden: Brill Publishers.

Bohte, Borut in Vasilka Sancin. 2006. *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.

Bolewski, Wilfried. 2007. *Diplomacy and International Law in Globalized Relations*. Springer: Berlin, Heidelberg, New York.

Brglez, Milan. 2011. *K slovenskim diplomatskim študijam*. Teorija in praksa 48(3): 545–61.

Broderick, Patrice M. 2005. *Identifying Factors in Human Trafficking*. Boca Raton: Dissertation.com.

Bruckert, Christine in Colette Parent. 2002. *Trafficking in Human Beings and Organized Crime: A Literature Review*. Dostopno prek: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/ccaps-spcca/pdf/traffick-eng.pdf> (14. avgust 2012).

Burke, Mary C. 2012. Human Trafficking: An Overview for Law Enforcement. V *Law Enforcement Executive Forum – Human Trafficking*, 12(1): 12–21. Macolm: Western Illinois University. Dostopno prek: [http://www.traccc.gmu.edu/pdfs/Law\\_Enforcement\\_Executive\\_Forum.pdf#page=19](http://www.traccc.gmu.edu/pdfs/Law_Enforcement_Executive_Forum.pdf#page=19) (13. junij 2012).



Chuang, Janie. 2006. Beyond a Snapshot: Preventing Human Trafficking in the Global Economy. *Indiana Journal of Legal Studies* 13(1): 137–64.

Clawson, Heather J. in Nicole Dutch. 2008. Identifying Victims of Human Trafficking: Inherent Challenges and Promising Strategies from the Field. *U.S. Department for Health and Human Services*, 1–7. Dostopno prek: <http://aspe.hhs.gov/hsp/07/humantrafficking/IdentVict/ib.pdf> (12. junij 2012).

Coleman, Katharina P. 2011. Locating Norm Diplomacy: Venue Change in International Norm Negotiations. *European Journal of International Relations*, 1–24.

Constantinou, Costas M. in James Der Derian. 2010. Sustaining Global Hope: Sovereignty, Power and the Transformation of Diplomacy. V *Sustainable Diplomacies*, ur. Costas M. Constantinou in James Der Derian, 1–25. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Cull, Nicholas J. 2006. Public Diplomacy before Guillon: the Evolution of A Phrase. *USC Centre on Public Diplomacy*. Dostopno prek: <http://uscpublicdiplomacy.org/pdfs/gullion.pdf> (6. oktober 2012).

Cull, Nicholas J. 2009. *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. Los Angeles: Figueroa Press.

Deklaracija o trgovini z ljudmi – *Declaration on Trafficking in Human Beings*. 2002. Sprejeta 7. decembra 2002. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/23862> (6. maj 2012).

Dembiński, Ludvik. 1998. *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations*. Dordrecht: Martins Nijhoff Publishers.

Der Derian, James. 2009. *Critical Practices in International Theory: Selected Essays*. London in New York: Routledge.

Dobovšek, Bojan. 2009. *Transnacionalna kriminaliteta: študijsko gradivo*. Ljubljana: Univerza v Mariboru: Fakulteta za varnostne vede.

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – *Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Podpisana 1961, v veljavi od 1963. Dostopno prek: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf) (14. december 2011).

Ellis, David C. 2010. Theorizing International Organizations: The Organizational Turn in International Organization Theory. *Journal of International Organizations Studies* 1(1): 11– 28.

Evropska socialna listina – *European Social Charter*. Sprejeta 1961 v Torinu, revidirana 1996, revidirana v veljavi od 1999. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/svet-evrope/evropska-socialna-listina/> (1. julij 2012).

Evropsko sodišče za človekove pravice. 2010. *Case of Rantsev v. Cyprus and Russia (Application no. 25956/04)*. Sprejeta 10. maja 2010. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/CAR\\_Serbia/E\\_CtHR%20Judgements/English/RANTSEV%20v%20CYPRUS%20%20RUSSIA%20-%20ECHR%20Judgment%20\\_English\\_.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/CAR_Serbia/E_CtHR%20Judgements/English/RANTSEV%20v%20CYPRUS%20%20RUSSIA%20-%20ECHR%20Judgment%20_English_.pdf) (13. september 2012).

Evropsko sodišče za človekove pravice. 2012. *The Court in brief*. Dostopno prek: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF074FE4-96C2-4384-BFF6-404AAF5BC585/0/Brochure\\_en\\_bref\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF074FE4-96C2-4384-BFF6-404AAF5BC585/0/Brochure_en_bref_EN.pdf) (21. junij 2012).

Feltham, R. G. 1998. *Diplomatic Handbook*. Harlow: Addison Wesley Longman Limited.

Flassan, G  t  n de Raxis de. 1809. *Histoire g  n  rale et raisonn  e de la diplomatie fran  aise depuis la Fondation de la Monarchie jusqu'   la fin du r  gne de Louis XVI*. Paris: Chex Lenormant.

GATTW. 1999. *Human Rights and Trafficking in Persons: A Handbook*. Dostopno prek: [http://gaatw.org/books\\_pdf/Human%20Rights%20and%20Trafficking%20in%20Person.pdf](http://gaatw.org/books_pdf/Human%20Rights%20and%20Trafficking%20in%20Person.pdf) (3. april 2012).

GATTW. 2011. *More 'Trafficking', Less 'Trafficked': Trafficking for Exploitation outside the sex sector in Europe*. Dostopno prek: [http://www.gaatw.org/publications/MoreTrafficking\\_LessTrafficked\\_GAATW2011.01.31.12.pdf](http://www.gaatw.org/publications/MoreTrafficking_LessTrafficked_GAATW2011.01.31.12.pdf) (5. april 2012).

GRETA. 2009. *Rules of Procedure for the Evaluating Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB-GRETA%282009%293\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB-GRETA%282009%293_en.pdf) (12. junij 2012).

GRETA. 2011. *First General Report on GRETA's activities covering the period from February 2009 to July 2011*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Gen\\_Report/GRETA\\_2011\\_11\\_GenRpt\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Gen_Report/GRETA_2011_11_GenRpt_en.pdf) (2. marec 2012).

Haftel, Yoram Z. in Alexander Thompson. 2006. The Independence of International Relations: Concept and Applications. *The Journal of Conflict Resolution* 50(2): 253–75.

Hamilton, Keith in Richard Langhorne. 1994. *The Practice of Diplomacy: its Evolution, Theory and Administration*. London: Routledge.

Haynes, Dina Francesca. 2004. Used, Abused, Arrested and Deported: Extending Immigration Benefits to Protect the Victims of Trafficking and to Secure the Prosecution of Traffickers. *Human Rights Quarterly* 26(2): 212–72.

Helsinška sklepna listina – *Helsinki Final Act*. Sprejeta 1. avgusta 1975. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (4. april 2012).

Herzfeld, Beth, Sarah Green, Sarah Epstein in Christine Beddoe. 2006. La traite des personnes: un problème d'immigration ou de droits de l'homme? V *Migration Forcée: Trafic d'êtres humains: préserver les droits et comprendre les failles*. 39–40. Dostopno prek: <http://www.migrationforcee.org/pdf/MFR25/MFR25.pdf> (13. junij 2012).

Jordan, Ann D. 2002. Human rights or wrongs? The struggle for a rights-based response to trafficking in human beings. *Gender & Development* 10(1): 28–37.

Joint Vienna Institute. 2012. *A brief history of the JVI*. Dostopno prek: <http://www.jvi.org/index.php?id=168> (26. september 2012).

Jönsson, Christer in Martin Hall. 2005. *Essence of Diplomacy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Kara, Siddharth. 2010. *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery*. New York: Columbia University Press.

Karns, Margaret P. in Karen A. Mingst. 2010. *International Organizations: the Politics and Process of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Kaufmann, Johan. 1988. *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Kelley, John Robert. 2010. The New Diplomacy: Evolution of a Revolution. *Diplomacy & Statecraft* 21(2): 286–305.

Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.

Klabbers, Jan. 2002. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press: Cambridge.

Klabbers, Jan. 2008. The Paradox of International Institutional Law. *International Organizations Review* 5: 1–23.

Koen, Karin. 2004. Crossing Borders and Boundaries: From 'Foreign Prostitutes' to 'Victims of Trafficking in Persons'. *Agenda* 62(2): 85–91.

Konrad, Helga. 2006. L'OSCE promeut la coordination pour lutter contre la traite des êtres humains. V *Migration Forcée: Trafic d'êtres humains: préserver les droits et comprendre les failles*, 27. Dostopno prek: <http://www.migrationforcee.org/pdf/MFR25/MFR25.pdf> (13. junij 2012).

Konvencija o prisilnem ali obveznem delu – *Convention Concerning Forced or Compulsory Labour*. Sprejeta 28. junija 1930 v Ženevi, v veljavi od 1. maja 1932. Dostopno prek: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:3907654012712853::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312174:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:3907654012712853::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312174:NO) (3. maj 2012).

Konvencija Združenih narodov o preprečevanju trgovine z ljudmi in izkoriščanje prostitutiranja drugih – *Convention for the Suppression of the Traffic in persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*. Sprejeta v Generalni skupščini OZN z resolucijo 317(IV) 2. decembra 1949, v veljavi od 25. julija 1951. Dostopno prek: <http://www2.ohchr.org/english/law/trafficpersons.htm> (2. maj 2012).

Konvencija Sveta Evrope za ukrepanje proti trgovini z ljudmi (*Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*). Podpisana v Varšavi 16. maja 2005, v veljavi od 24. oktobra 2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200961> (3. maj 2012).

Leguey-Feilleux, Jean-Robert. 2009. *The Dynamics of Diplomacy*. Boulder, London: Lynne Reinner Publishers.

Lecours, André. 2002. Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiations* 7: 91–114.

Lee, Donna in David Hudson. 2004. The old and new significance of political economy in diplomacy. *Review of International Studies* 30: 343–60.

Leonard, Mark. 2002. Diplomacy by Other Means. *Foreign Policy* 132: 48–56.

Listina za evropsko varnost – *Charter for European Security*. Sprejeta 19. novembra 1999. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/17502> (6. maj 2012).

Marion, Dana L. 2012. Unlocking the Roots of Stigma Towards Victims of Trafficking in Albania. *Capstone Collection* 2491: 1–136.

Mearsheimer, John J. 1994/1995. The False Promise of International Institutions. *International Security* 19(3): 5–49.

Mednarodna organizacija dela. 2012. *ILO 2012: Global Estimate of Forced Labour*. Dostopno prek: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_181953.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_181953.pdf) (15. junij 2012).

Melissen, Jan, ur. 1999. *Innovation in Diplomatic Practice*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan Press.

Moosy, Robert. 2008. Sex Trafficking: Identifying Cases and Victims. *National Institute of Justice* 262: 1–10.

Neumayer, Eric. 2008. Distance, power and ideology: diplomatic representation in a spatial, unequal and divided world. *Area* 40(2): 228–36.

ODIHR. 2012. *Anti-trafficking*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/43658> (13. september 2012).

OVSE. HDIM. 2006. *Human Dimension Implementation Meeting – Special day on trafficking – 3rd October 2006*. Dostopno prek: [www.osce.org/odihr/22245](http://www.osce.org/odihr/22245) (3. avgust 2012).

---. Ministrski svet. 2000. *Decision No.1: Enhancing the OSCE's Efforts to Combat Trafficking in Human Beings*. Odločitev sprejeta 28. novembra 2000. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/14105> (2. maj 2012).

---. Stalni svet. 2001. *Decision No. 426: Trafficking in Human Beings*. Odločitev PC.DEC/426 sprejeta 12. julija 2001. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/20806> (2. maj 2012).

---. 2001. OSCE *Anti-trafficking Guide-lines*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/17566> (3. maj 2012).

---. Ministrski svet. 2002. *Declaration on Trafficking in Human Beings*. Sprejeta 7. decembra 2002. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/23862> (6. maj 2012).

---. Stalni svet. 2003. *Decision No. 557: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*. Odločitev PC.DEC/557, sprejeta 24. julija 2003. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/42708> (4. januar 2012).

---. Ministrski svet. 2003. *Decision No. 2/03: Combating Trafficking in Human Beings*. Odločitev MC.DEC/2/03, sprejeta 2. decembra 2003. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/23866> (12. junij 2012).

---. 2009. *Report by the Chairs: 9th meeting of the Co-ordination Group between the Council of Europe and the OSCE, Vienna, 13 March 2009*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/ec/36561> (13. december 2011).

---. 2010. *Combating Trafficking as Modern-day Slavery: a Matter of Rights, Freedoms and Security – 2010 Annual Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*. Dunaj: Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings.

---. 2012a. *Secretariat – Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings – Overview*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cthb/43511> (7. marec 2012).

---. 2012b. *Secretariat – Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings – Alliance against trafficking in Persons*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cthb/43587> (12. junij 2012).

---. 2012c. *Secretariat – Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings – The Alliance Expert Co-ordination Team*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cthb/44718> (12. junij 2012).

OVSE in Lars-Erik Lundin. 2012. *'Working together: the OSCE's relationship with other relevant international organizations': Nine steps to effective OSCE engagement*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cio/92009> (15. avgust 2012).

Pajnik, Mojca. 2008. *Prostitution and Human Trafficking: Gender, Labor and Migration Aspects*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Pajnik, Mojca in Urša Kovačič. 2007. *Vzpostavitev in spremljanje mednarodno primerljivih kazalcev o trgovini z ljudmi – končno poročilo o raziskavi*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope. 2002. *PACE Recommendation 1545: Campaign against Trafficking in Women*. Sprejeto 21. januarja 2002. Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/EREC1545.htm> (20. maj 2012).

---. 2006. *PACE Written Declaration: Ending all forms of Human Trafficking*. Sprejeta 2. maja 2006. Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc06/edoc10886.htm> (20. maj 2012).

---. 2010. *PACE Recommendation 1895(2010): Action against Trafficking in Human Beings: promoting the Council of Europe Convention*. Sprejeto 26. januarja 2010. Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1895.htm> (1. julij 2012).

---. 2011. *Inhuman treatment of preople and illicit trafficking in human organs in Kosovo, 7 January*. Dostopno prek: <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=12608&Language=EN> (13. september 2012).

---. 2011. *PACE Resolution 1822/11: Reform of the Parliamentary Assembly*. Sprejeta 22. junija 2011. Dostopno prek: <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1822.htm> (23. maj 2012).

Pearson, Elaine. 2005. Organ trafficking – challenges and perspectives. V *Challenging Trafficking in Persons*, ur. Sector Project against Trafficking in Women, 58–63. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Pease, Kelly-Kate S. 2012. *International Organizations*. Glenview: Pearson.



Peter, Mateja in Milan Brglez. 2007. Dinamika razvoja mednarodnih norm – preventivna uporaba sile v mednarodnih odnosih po drugi svetovni vojni. *Teorija in praksa* 44(6): 823–41.

Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika: osnove teorije in praksa*. Ljubljana: Center za evropsko prihodnost in Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti.

Petrovsky, Vladimir. 1998. Diplomacy as an instrument of good governance. *DiploFoundation*. Dostopno prek: <http://www.diplomacy.edu/resources/general/diplomacy-instrument-good-governance> (12. avgust 2012).

Pigman, Geoffrey Allen. 2010. *Contemporary Diplomacy*. Cambridge, Malden; Polity Press.

Plujim, Rogier van der. 2007. City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics. *Clingendael* 10: 1–43.

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

Protokol proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu – *Protocol Against the Smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Sprejet 15. novembra 2000, v veljavi od 28. januarja 2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlImpid=200450> (3. maj 2012).

Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu – *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*). Sprejet 15. novembra 2000, v veljavi od 25.

decembra 2003. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protokol.pdf> (3. maj 2012).

Satow, Ernest. 2011. *A Guide to Diplomatic Practice, Vol. 1*. New York: Cambridge University Press.

Schaeffer-Grabel, Felicity. 2010. Sex Trafficking as the 'New Slave Trade'? *Sexualities* 13: 153–60.

Scheper-Hughes, Nancy. 2000. The Global Traffic in Human Organs. *Current Anthropology* 41(2): 191–224.

Shannon, Sarah. 1999. Prostitution and the Mafia: the Involvement of the Organized Crime in the Global Sex Trade. V *Illegal Migration and Commercial Sex – A New Slave Trade*, ur. P. Williams, 119–44. London: Frank Cass.

Sharp, Paul. 1999. For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations. *International Studies Review* 1(1): 33–57.

Sharp, Paul. 2009. *Diplomatic Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shelley, Louise. 2012. *Human Trafficking: A Global Perspective*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Tokyo, Mexico City: Cambridge University Press.

Simkić, Aleška. 2012. Osebna korespondenca, 6. september. Elektronski naslov: [aleska.simkic@gov.si](mailto:aleska.simkic@gov.si).

Simoniti, Iztok. 1985. *Mednarodne organizacije: priročnik in vodič*. Ljubljana: Delavska enotnost.

Snidal, Duncan in Alexander Thompson. 2003. International Commitments and Domestic Politics: Institutions and Actors at Two levels. V *Location the proper authorities*, ur. D. Drezner. Arbor: University of Michigan Press.

Srikantiah, Jayashri. 2007. Perfect Victim and Real Survivors: the Iconic Victim and Domestic Human Trafficking Law. *Immigration and Nationality Law Review* 741: 158–211.

Svet Evrope. Odbor ministrov. 2000. *Relations between the CoE and the OSCE – Common Catalogue of Co-operation Modalities*. Odločitev OM/OMN CM(2000)52, sprejeta 25. aprila 2000. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=350881&Site=CM> (12. november 2011).

---. 2000. *Recommendation No. R(2000)11 of the Committee of Ministers to Members States on Action Against Trafficking in Human Beings for the purposes of Sexual Exploitation*. Sprejeto 19. maja 2000. Dostopno prek: [http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/PDF\\_Rec%282000%2911\\_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/PDF_Rec%282000%2911_E.pdf) (22. junij 2012).

Svet Evrope. 2005. *Joint Declaration: 14th High-level "2+2" meeting*. Deklaracija sprejeta 23. februarja 2005. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/der/docs/OSCE14th2plus2JointDecl2005\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/OSCE14th2plus2JointDecl2005_en.pdf) (11. december 2011).

---. 2005. *Report of the First meeting of the OSCE-CoE Co-ordination Group, Vienna, 7 March 2005*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/der/docs/OSCECoECoordinationGroup1stReport2005\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/OSCECoECoordinationGroup1stReport2005_en.pdf) (21. december 2011).

---. GR-OSCE. 2005. *Report of the Second meeting of the OSCE-CoE Co-ordination Group, Strasbourg, 30 September 2005*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/der/docs/OSCECoECoordinationGroup2ndReport2005\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/OSCECoECoordinationGroup2ndReport2005_en.pdf) (12. december 2011).

---. 2006. *Joint Declaration: 15th High level "3+3" meeting*. Sprejeta 30. januarja 2006. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/der/docs/OSCE15th2plus2JointDecl2006\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/OSCE15th2plus2JointDecl2006_en.pdf) (12. december 2011).

---. 2010. *19th High level "2+2" meeting between the Council of Europe and the OSCE, Geneva, 5 March 2009*. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1594541&Site=CM> (12. december 2011).

---. 2012a. *Who we are*. Dostopno prek: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=quisommesnous&l=en> (21. junij. 2012).

---. 2012b. *Our objectives*. Dostopno prek: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=nosObjectifs&l=en> (21. junij. 2012).

---. 2012c. *Organization*. Dostopno prek: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=nosObjectifs&l=en> (21. junij. 2012).

---. 2012č. *Council of Europe: Committee of Ministers*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/cm/aboutCM\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/aboutCM_en.asp) (21. junij. 2012).

Steiner, Barry H. 2004. *Diplomacy and International Theory. Review of International Studies* 30(4): 494–509.

Šabič, Zlatko, Vesna Bolka in Klaudija Koradžija. 2005. *OVSE – zgodovina in institucije. V Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, ur. Zlatko Šabič, 13–52. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Šabič, Zlatko. 2011. *Analogija med strukturama države in MS: globalno vladanje, mednarodne institucije in diplomacija v 21. stoletju. Teorija in praksa* 48(3): 562–85.

Talbott, Strobe. 1999. *Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective. Foreign Policy* 108: 68–83.

Thakur, Ramesh. 2008. *Conclusions: National Diplomacy and Global Governance. V Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*, ur. Andrew F. Cooper, Brian Hocking in William Maley, 288–99. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Türk, Danilo. 2007. *Temelji mednarodnega prava*. Ljubljana: GV založba.

Udovič, Boštjan, Milan Brglez, Dimitrij Rupel, Iztok Simoniti, Milan Jazbec, Jožef Kunič, Janja R. Avguštin, Zvone Žigon, Nataša Bergelj, Marko Smole in David Brozina. 2011. *Diplomacija med teorijo in prakso*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ulfstein, Geir. 2012. *The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/policy-planning/Other\\_activities/CoE\\_OSCE\\_Study\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/policy-planning/Other_activities/CoE_OSCE_Study_en.pdf) (12. september. 2012).

UNODC. 2009. *Rapport Mondial sur la Traite des Personnes: Résumé analytique*. Dunaj: UNODC.

UNODC. 2010. *The Globalization of Crime: a Transnational Organized Crime Threat Assesment*. Dunaj: UNODC.

UNODC. 2012. *Human Trafficking Case Law Database: Case of Rantsev v. Cyprus and Russia, Application No. 25965/04*. Dostopno prek: [http://www.unodc.org/cld/en/case-law/cyp/2010/case\\_of\\_rantsev\\_v.\\_cyprus\\_and\\_russia\\_application\\_no.\\_2596504.html](http://www.unodc.org/cld/en/case-law/cyp/2010/case_of_rantsev_v._cyprus_and_russia_application_no._2596504.html) (26. junij. 2012).

Urpelainen, Johannes. 2012. Unilateral Influence on International Bureacrats: An International Delegation Problem. *Journal of Conflict Resolution*, 1–32.

USAID. 2010. *Trafficking of Adult Men in the Europe and Eurasia Region: Final Report*. Dostopno prek: [http://zunia.org/uploads/media/knowledge/Trafficking%20of%20Men%20Draft\\_final%200908101283982607.pdf](http://zunia.org/uploads/media/knowledge/Trafficking%20of%20Men%20Draft_final%200908101283982607.pdf) (3. junij 2012).

Ustanovna listina Združenih narodov. 1945. Podpisana 26. junija 1945, v veljavi od 24. oktobra 1945. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml> (6. oktober 2012).

Van Langenhove, Luk. 2010. The Transformation of Multilateralism Mode 1.0 to Mode 2.0. *Global Policy* 1(3): 263–70.

Vaz Cabral, Georgina. 2006. *La traite des êtres humains: Réalités de l'esclavage contemporain*. Paris: La Découverte.

Vaubel, Roland, Axel Dreher in Uğurlu Soyun. 2007. Staff Growth in International Organizations: a Principal-Agent Problem? *An Empirical Analysis*. *Public Choice* 133(3/4): 275–95.

Väryrynen, Raimo. 2003. *Illegal Migration, Human Trafficking, and Organized Crime*. Helsinki: United Nations University.

Vukadinović, Radovan. 1994. *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah consulting.

Yamada, Miwa. 2011. Is the Anti-trafficking Framework Really for the 'victims'? – Reflections on Burmese victims of human trafficking and non-trafficked migrants in Thailand. *Institute for Development Economics*, IDE Discussion paper No. 287: 1–15. Dostopno prek: [http://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/1073/1/ARRIDE\\_Discussion\\_No.289\\_yamada.pdf](http://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/1073/1/ARRIDE_Discussion_No.289_yamada.pdf) (14. junij 2012).

**PRILOGA: Intervju z veleposlanikom Damjanom Bergantom, stalnim predstavnikom Republike Slovenije pri Svetu Evrope**

1. Ali obstaja medorganizacijska diplomacija, torej diplomacija med organizacijami, z vsemi elementi diplomacije, razen opravljanjem konzularnih dejavnosti, med Svetom Evrope in OVSE ali gre zgolj za sodelovanje med obema organizacijama? Kakšen je pogled držav članic na vedno bolj intenzivno povezovanje med obema organizacijama? Ga podpirajo? In če ga, do kakšne mere?

DB: Povedal bom iz lastnih izkušenj, kaj si jaz mislim. V bistvu, saj sama veš, ko smo delali skupaj na Svetu Evrope, zelo težko veš, kaj sekretariat dejansko dela in kaj ne dela. Ti si en obrobni opazovalec. Po moje kakšnega diplomatskega odnosa med tema dvema organizacijama na tem področju oz. na kateremkoli drugem področju ni. Je pa sodelovanje. Dejstvo je, da sodelovanje poteka. Zdaj, na kakšnem nivoju, kakšno je to sodelovanje, je to sodelovanje dobro itn., to pa tudi zelo težko ocenimo iz te perspektive. Države si definitivno prizadevajo za to, da bi ti dve mednarodni organizaciji bolj sodelovali. Vedno bolj, sploh zdaj v času krize, zaradi tega, ker je brezpredmetno, da bi, recimo, Svet Evrope za sebe delal nek sistem ali pa neko delo, OVSE pa za sebe. Že to, da se v bistvu obe organizaciji ukvarjata z istim vprašanjem, je v tem času problematično. V času, ko je bila konjunktura, ko ni bilo problemov, je vsaka organizacija delala v skladu s svojimi načrti, s svojimi zmožnostmi itn., zdaj, ko je pa kriza, zdaj se pa na to bolj gleda.

Kakor veš, imamo v Svetu Evrope sistem konvencije in mehanizma GRETA, medtem ko imamo v OVSE ODIHR in Posebnega predstavnika in koordinatorja proti trgovini z ljudmi in celo skupino ljudi, ki se s tem ukvarja. Nekateri bi rekli oz. recimo, če bi vprašal predstavnike sekretariata, bi rekli, da to je potrebno, da obe organizaciji delata isto, zaradi tega, ker nista obe organizaciji z istimi cilji in istimi nameni. V stvari vedno deluje tako; OVSE je bolj preprečevanje konfliktov, pokonfliktna obnova, preventivna diplomacija itn. Svet Evrope je pa bolj mehanizem za 'monitoring', nadzor itn. Tukaj ne gre toliko za varnost, kot pa bolj za spoštovanje človekovih pravic, medtem ko gre v

OVSE bolj za področje varnosti, stabilnosti itd. Ker lahko, če poenostaviš, sistem trgovine z ljudmi, ki se dogaja, vpliva na stabilnost in varnost v določeni regiji.

O konkretnem sodelovanju jaz ne vem, koliko je to intenzivno, koliko ni, ampak dejstvo pa je, da obstaja, dejstvo je, da se, ko imamo mi sestanke, se vedno sekretariat opre na določene zadeve, ki jih je OVSE delal oz. jih omenjajo. Ko so sestanki, konference, seminarji, okrogle mize na to temo, sodelujeta, sodelujejo predstavniki obeh organizacij itn. Zlasti je en takšen seminar, ki ga OVSE vsako leto organizira v Varšavi *Human Dimension Implementation Meeting* (HDIM) oktobra, tam imajo vedno tudi temo trgovino z ljudmi in tam sodelujejo tudi predstavniki Sveta Evrope. Se ne spomnim, da bi mi v okviru GRETA mehanizma, ko smo imeli sestanke, vabili posebej tudi OVSE predstavnike. Mislim, da bi bilo to dobro v bodoče.

2. Ko sva se pogovarjala o tem, da države članice dejansko nimajo veliko informacij o tem, kaj dela sekretariat in kako deluje, kdo potem odloča?

DB: Ja, saj to je največji 'štos'. Formalno odločajo države članice, problem je pa v tem, da ti po navadi sekretariat pripravi vse tako, kot si oni želijo, mi (op. avtorice Odbor ministrov oz. Odbor ministrskih namestnikov) samo formalno odločitev sprejmemo. Samo, te zadeve se sedaj počasi spreminjajo v tej organizaciji, ker so države vedno bolj pozorne na podrobnosti, ki se dogajajo. In jih vedno zanima, zakaj je to tako, kot sekretariat pripravi, in imajo vedno več pripomb na določena gradiva, ki se pripravijo. Zdaj govorim na splošno, ne samo o trgovini z ljudmi. In se dogaja, da so potem predstavniki sekretariata včasih kar malo presenečeni, češ da kako, ker prej tega ni bilo. Prej je šlo avtomatično; oni so dali na dnevni red, pa je bilo sprejeto in to je bilo to. Zdaj se pa vedno bolj dogaja to, da se zadeve podrobno pogleda in se reče, 'glejte, poslušajte, zakaj ste pa zdaj to tukaj naredili tako? In zakaj ne tako?' in itn. in nato morajo oni seveda to prilagoditi, ker formalno pa vseeno države članice odločajo, ne pa sekretariat. Nima te moči.

3. Sodelovanje med Svetom Evrope in OVSE določajo številni dokumenti, iz katerih je mogoče razbrati, da je sodelovanje na konkretnih področjih dobro in poteka na več ravneh. V teh dokumentih pa vseeno sodelovanje ni institucionalizirano in jasno



določeno, na kakšen način pa bosta ti dve organizaciji med seboj sodelovali. Dokumenti pa vseeno določajo formate sodelovanja na najvišjih ravneh, gre za sestanke v formatih '2 + 2', '3 + 3'. Kdo organizira te sestanke? Protokola obeh organizacij? Kdo določa teme, agendo teh sestankov med vodji sekretariatov?

DB: To je sedaj v bistvu ena izmed tem, ki jih imamo zdaj na dnevnem redu GR-EXT. Ravno te zadeve so se odprle, ker ni tako strukturalizirano sodelovanje med tem dvema organizacijama, ker se to dogaja kar tako malo po domače, *ad hoc*. Sedaj se oblikuje neka – celo na našo pobudo, ki smo jo mi dali, Slovenija – pobuda, da se te zadeve strukturalizirajo. Zaradi tega, ker, dejansko neko sodelovanje je potekalo, ampak sodelovanje, kakor je, recimo, obema sekretariatoma odgovarjalo. Kot sem rekel, ker si pa mi vsi prizadevamo, da se sedaj v času krize malo zadeve strukturalizirajo drugače, zato da se ne bi brez veze trošilo denarja oz. financ obeh organizacij. Se pa v bistvu zdaj poizkuša narediti en program, načrt, kako bi to sodelovanje potekalo. Ali bo to na koncu to dalo rezultat ali ne, ne vemo, zagotovo pa bo to en korak naprej narejen, kakšen bo, bomo videli. Problem je seveda, ker se sekretariat temu do določene mere tudi upira. S tem oni izgubijo primat vodenja ali pa teh vajeti v rokah, kako bo to sodelovanje potekalo. Ampak vseeno, države članice smo se nekako odločile oz. si prizadevamo, da se te zadeve strukturalizirajo, da se točno ve, da sestanek '2 + 2' bo takrat in takrat ali pa tolikokrat in tolikokrat na leto, teme pa se bodo obravnavale po tem, kar bo določil Odbor ministrov ali pa Odbor ministrskih namestnikov. Sestanek Koordinacijske skupine med OVSE in Sveta Evrope je deloma strukturaliziran, poteka dvakrat na leto, s tem da so teme štiri. Sedaj smo ugotovili, zakaj bi le štiri teme obravnavali, če je tem več kot toliko. Trudimo se tudi za tesnejše sodelovanje med obema političnima organoma, se pravi Odborom ministrskih namestnikov in Stalnim svetom. Ta praksa je že bila, ker je sekretariat potem naredil – na našo pobudo – eno analizo oz. en papir, dokument, v katerem je ugotavljal, kakšno je bilo v preteklosti sodelovanje z OVSE. In so ugotovili, da je bilo teh sestankov, na tem nivoju že pet. Zadnji je bil leta 2005 v času našega predsedovanja z namenom priprave vrha Sveta Evrope v Varšavi, kjer je bila tema tudi sodelovanje z OVSE. Potem pa od takrat naprej ni bilo nič. In sedaj se malo pogreva ta ideja, da bi bilo dobro, da se mogoče – lahko enkrat na leto, enkrat na dve leti, na tri leta – organizira nek skupen sestanek na političnem nivoju, kjer se obravnava določene teme,

ki so skupne in OVSE in Svetu Evrope. Ali bo to uspešno ali ne, bomo videli. In tudi generalni sekretar je ugotovil, da je treba nekaj narediti na tem področju in dal že konec lanskega leta profesorju Ulfsteinu delati neko nalogo o sodelovanju med tema dvema organizacijama in on je do marca letos tudi naredil to poročilo, ga oddal. Seveda, ker je generalni sekretar naročil, je to on dobil, države članice še nismo dobile, bomo pa dobile sedaj v septembru, tako da bodo predstavljeni zaključki, kaj je ugotovil, s tem, da to bo teoretična podlaga. Kakšen bo potem končni rezultat, bomo pa videli. Tako da tukaj se nekaj dogaja, države želijo prevzeti določene zadeve v svoje roke, ampak, seveda, sekretariat ima pa že to nekako tlakovano. Bomo videli, kakšen bo rezultat, to ti bom lahko povedal čez par mesecev.

4. Letos so pred Stalnim svetom OVSE na Dunaju nastopili generalni sekretar Sveta Evrope Thorbjørn Jagland, albanski zunanji minister kot predsedujoči Odboru ministrov, Komisar Sveta Evrope za človekove pravice. Se to, kar bodo tam govorili, predstavili in zastopali, prej dogovori z državami članicami? Kakšna bo agenda, kakšen je interes SE kot celotne organizacije?

DB: To je bilo pa tudi v našem, slovenskem predlogu, o tesnejšem sodelovanju med obema organizacijama, da bi morali narediti nek načrt v obeh organizacijah za izmenjavo strokovnjakov ali pa vodij, recimo generalnih sekretarjev, Komisarja itn. na sedežu druge organizacije. To ne bi bilo tako *ad hoc*, ampak bi bilo strukturirano, npr. enkrat na leto nastopa generalni sekretar Sveta Evrope na Dunaju, enkrat pa generalni sekretar OVSE v Strasbourgu, v kontekstu recipročnosti. V tistem času, ko eden ali drugi prihajata na sedež druge organizacije, bi pa bili lahko organizirani te sestanki '2 + 2', tako da bi imeli strukturalizirano in tudi tema bi bila lahko določena konkretno za vsak nastop. Ker sedaj se dogaja to, da, recimo, ko je šel generalni sekretar na Dunaj, pa je šel Hammarberg<sup>98</sup> na Dunaj, pa je šel albanski minister na Dunaj, to večinoma odloča predsedujoča država OVSE. Ona vidi, koga bi lahko še kot gosta povabili itn. Če pride generalni sekretar OVSE v Strasbourg je pa to spet stvar Biroja Odbora ministrskih namestnikov, da pride nekdo na idejo. Tu gre enostavno vse po domače. Jaz sem član Biroja, pridem na sestanek Biroja in rečem 'Poslušajte, jaz bi pa predlagal, da bi prišel generalni sekretar OVSE na

---

<sup>98</sup> Tj. prejšnji Komisar Sveta Evrope za človekove pravice.

enega od naslednjih sestankov' in potem vsi pravijo 'Ja, zakaj pa ne, dajmo sprejeti ta sklep in potem povabijo'. Ampak to ni način, to je tako 'gostilniško'. Treba bi bilo strukturalizirati in reči, npr. vsakega maja nastopa, recimo, generalni sekretar OVSE pred Odborom ministrskih namestnikov, vsakega novembra, recimo, pa generalni sekretar Sveta Evrope pred Stalnim svetom.

5. Bo morda sedaj sprejet Memorandum o razumevanju?

DB: Ja, sedaj mi delamo na GR-EXT na diskusiji, kako bi to poglobili, kako bi poglobili to sodelovanje. Debata o tem se vleče že eno leto. In, zadeve v Svetu Evrope potekajo zelo počasi. In v enem letu smo imeli dva sestanka na to temo in zadnjič sem jaz, seveda, na GR-EXT predsedujočega vprašal, če ni malo smešno, da že eno leto imamo to na dnevnem redu pa smo v enem letu imeli dva sestanka na to temo in če ne bi bilo primerno, da to zadevo malo bolj hitro naredimo in ene zaključke. No, ampak zdaj septembra bomo imeli to na dnevnem redu, verjetno bo nek zaključek, nek dokument o sodelovanju, ki bo potem sprejet na Odboru ministrskih namestnikov. Seveda bo pa isto moral narediti tudi Stalni svet.

6. Nedavni *food for thought paper* OVSE o sodelovanju OVSE z mednarodnimi organizacijami se sklicuje na odlično sodelovanje med Svetom Evrope in OVSE, ampak nihče ne ve, kakšno je to sodelovanje in se v opombah sklicuje na Ulfsteinovo poročilo, ki pa ga države članice niti še videle niso, so ga pa financirale. Ni to nekoliko čudno?

DB: Ja, dejansko je tako, da je veliko megle pa premalo konkretnih zadev, ampak, kot sem rekel, zadeve se izboljšujejo, tudi na tem področju. Jaz sem optimist, čez nekaj časa bo to strukturalizirano, tudi to sodelovanje med tema dvema organizacijama. Ker dejstvo je, da sekretariat nima toliko interesa po poglobitvi tega sodelovanja, medtem ko države članice in tudi države udeleženke v OVSE pa imajo ta interes.

7. Verjetno v luči zniževanja stroškov ...

DB: Predvsem v luči zniževanja stroškov. Pa tudi zaradi tega, da se zadeve malo odvijajo naprej. Ne moremo ves čas stati na mestu. Nekaj se mora dogajati.

8. Poleg tega sta ti dve organizaciji bolj kompatibilni kot kateri dve drugi, ker je ena pravna, druga pa politična. Če bi bili dve klasični, pravni mednarodni organizaciji, bi bilo to sodelovanje težje in odnos bi tudi veliko težje institucionaliziral.

DB: Terry Davis<sup>99</sup> je na začetku svojega mandata v eni svojih prvih izjav za javnost rekel, da bi morali OVSE in Svet Evrope združiti. In takrat smo ga vsi malo čudno pogledali, češ saj ta ne ve, kaj govori, ampak zdaj, ko pa jaz gledam, ko sem delal na Dunaju in delam v Strasbourgu, pa – ne da bi sedaj morali združevati ti dve organizaciji – nekaj resnice oz. nekaj dejstev zelo odkritih pa je v tej izjavi. Ne, za združevanje ne gre, to bi bilo drastično. Ampak za neko konkretno sodelovanje, bolj strukturalizirano, pa definitivno. Ki lahko kdaj, nekoč, odvisno od razvoja mednarodne skupnosti, vodi tudi v to, da se ti dve organizaciji združita. Čeprav je to zelo dolgoročno, ampak Davis je imel prav, v tej smeri je treba razmišljati. Ker sedaj vidiš, koliko energije in časa in denarja gre v vse to. Če bi bilo to strukturalizirano, bi bilo to desetkrat lažje in bolj učinkovito.

9. Tudi za vse mednarodne uslužbence gre ogromno denarja.

DB: Absolutno.

10. Sedaj so v Svetu Evrope po reformi, zmanjšali število uslužbencev, kajne?

DB: Ja, malo, za približno petdeset. Na ta način, kot v državni upravi v Sloveniji. Nekdo gre v pokoj, pa ga ne nadomestijo. OVSE pa ima pravzaprav zelo malo zaposlenih, ima majhen sekretariat. Zato, ker OVSE temelji bolj na 'sekundiranju'. Vse misije, ki jih ima – to je vse 'sekundirano'. Morda le v večjih misijah zaposlujejo še strokovnjake, sicer pa ne. 'Sekundirani' zaposleni delajo kot MU, za OVSE, ne za države, ki jih 'sekundirajo'. Financirajo jih države, na podlagi svojih pravil, OVSE jim pa daje dnevnice.

11. Na kateri točki so pogajanja za Konvencijo o ukrepanju proti trgovini z organi, tkivi in celicami?

DB: Mislim, da se kaj dosti ni premaknilo.

---

<sup>99</sup> Terry Davis je bil generalni sekretar Sveta Evrope med leti 2004 in 2009.

12. So problemi že zaradi same definicije kaznivega dejanja? Trgovina z organi sodi v okvir definicije trgovine z ljudmi po Palermem protokolu in KUTL, morebitna trgovina s tkivi in celicami pa ni definirana.

DB: Ja, seveda, to je velik del problema.