

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Železnik

Analiza politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v Republiki Sloveniji

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Železnik

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink-Hafner

Somentor: red. prof. dr. Anton Grizold

Analiza politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v Republiki Sloveniji

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

“..each bloodletting hastens the next, and as the value of human life is degraded and violence becomes tolerated, the unimaginable becomes more conceivable.”

Bill Clinton

Zahvala

Iskreno se zahvaljujem mentorici in osebni strokovni voditeljici, red. prof. dr. Danici Fink Hafner, za njeno vero v moje delo, strokovno podporo in delovno motivacijo ter somentorju red. prof. dr. Antonu Grizoldu za strokovne usmeritve in medsebojno sodelovanje.

Hvala tudi moji hčerki Tinkari in družini za moralno podporo in optimizem!

Analiza politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v Republiki Sloveniji

Trgovina z ljudmi kot večplasten problem, predstavlja grožnjo človekovi, državni in mednarodni varnosti. V delu izpostavljam netradicionalen koncept človekove varnosti, katerega temeljna prvina je skrb za varnost posameznika v celoti in bi z vidika celostnega pristopa k obravnavanju varnosti morala biti praksa državnih politik. Koncept povezujem s procesom oblikovanja in izvajanja javnih politik, fazo evalvacije. Ker je RS v skladu z evropskimi in mednarodnimi smernicami ter direktivami v okvir notranje varnostne politike že implementirala politiko pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, v ospredje postavljam fazo po izvajanju že sprejete politike (ex-post evalvacija), s katero vrednotimo učinke, posledice in rezultate javne politike, ki jo v našem primeru določa 50. člen Zakona o tujcih. Vrednotenje temelji na vzpostavljenih kriterijih učinkovitosti, v skladu z zahtevanimi ukrepi Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi. Analiziram tudi ključne javnopolitične igralce ter njihove medsebojne odnose, ki pomembno sooblikujejo politiko pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS, med katerimi kot najpomembnejše izpostavljam nevladne organizacije. Prav posebno pozornost namenjam državljanom tretjih držav v RS, ki so žrtve trgovine z ljudmi in odnosu države do tujske politike, glede neupravičenega pogojevanja pomoči žrtvam s sodelovanjem v kazenskem postopku.

Ključne besede: trgovina z ljudmi, žrtve, človekova varnost, javna politika, vrednotenje, Republika Slovenija.

Policy analysis of aid policy for the victims of human trafficking in the Republic of Slovenia

Human trafficking as a multifaceted problem presents a threat to human, national and international security. I have focused on the non - traditional concept of human security, which is based on the full concern for the individual security and should be cited in state policies from the perspective of the integrated approach to security. I have connected the concept with the public policy process - the evaluation phase. As the Republic of Slovenia has, in accordance with the European and international guidelines and directions, already implemented the aid policy for the victims of human trafficking within the domestic security policy, my focus is on ex-post evaluation of the effects, consequences and outputs of the public policy, which is, in our case, provided by the Aliens Act. Evaluation is based on the established criteria of efficiency, in accordance with the required measures of the Council of Europe Convention on actions against human trafficking. I have analysed the key public policy actors and their relationship, which have a significant role in the aid policy for the victims of human trafficking, especially the role of non - governmental organizations as the most important. Special attention is based on foreign citizens who are victims of human trafficking and state relation to the aliens policy, due to the ineligible conditional assistance to the victims with their participation in criminal proceeding.

Key words: human trafficking, victims, human security, public policy, evaluation, Republic of Slovenia.

KAZALO VSEBINE

UVOD	8
1 METODOLOŠKI OKVIR	10
1.1 PREDMET ANALIZE	10
1.2 CILJ ANALIZE	12
1.3 HIPOTEZA	13
1.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA	14
1.5 STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA	16
2 TEORETIČNI OKVIR	17
2.1 KONCEPT ČLOVEKOVE VARNOSTI	17
2.1.1 PRIMERJAVA PRISTOPOV K ČLOVEKOVI VARNOSTI	20
2.2 TRGOVINA Z LJUDMI KOT VARNOSTNO VPRAŠANJE	24
2.3 ANALIZA JAVNIH POLITIK.....	28
2.3.1 EVALVACIJA ALI VREDNOTENJE JAVNIH POLITIK	31
2.3.2 IGRALCI V PROCESU VREDNOTENJA.....	37
3 EMPIRIČNI DEL	39
3.1 LEGISLATIVNA UREDITEV POLITIKE POMOČI ŽRTVAM TRGOVINE Z LJUDMI.....	40
3.1.1 MEDNARODNA IN EVROPSKA RAVEN	40
3.1.2 NACIONALNA RAVEN	43
3.2 ANALIZA JAVNOPOLITIČNIH IGRALCEV	47
3.2.1 VLADNI ODLOČEVALCI.....	47
3.2.2 PROGRAMERJI ALI IZVRŠILNA VEJA OBLASTI	48
3.2.3 CIVILNODRUŽBENI IGRALCI.....	51
3.3 ANALIZA POLITIKE POMOČI ŽRTVAM TRGOVINE Z LJUDMI V RS.....	53
3.4 EX-POST EVALVACIJA 50. ČLENA ZTuj-2	60
3.4.1 OBDOBJE ZA RAZMISLEK IN OKREVANJE.....	61
3.4.2 DOVOLJENJE ZA PREBIVANJE	62
3.4.3 ODŠKODNINA.....	64
3.4.4 ANALIZA UČINKOVITOSTI STROŠKOV IN USPEHA.....	66
4 SKLEP	69
5 LITERATURA	71

KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 2.1: Število identificiranih žrtev trgovine z ljudmi s strani organov pregona	27
Slika 2.2: Faze javnopolitičnega procesa.....	30
Slika 3.1: Ključni javnopolitični igralci, ki sooblikujejo politiko pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS	52
Slika 3.2: Odstotek žrtev trgovine z ljudmi v krizni in varni namestitvi (2004 – 2013)	55
Slika 3.3: Primerjava števila identificiranih žrtev trgovine z ljudmi v RS in števila tujih državljanov kot žrtev s strani NVO (2004 – 2013).....	57
Slika 3.4: Kazalniki učinkovitosti ex - post evalvacije 50. člena ZTuj-2 (2006 – 2013)	65
Tabela 2.1: Primerjava pristopov k človekovi varnosti	21
Tabela 2.2: Deležniki ali udeleženci vladnih ukrepov in način vrednotenja	38
Tabela 3.1: Primerjava legislativne ureditve na mednarodni, evropski in nacionalni ravni	45
Tabela 3.2: Pomoč in zaščita žrtev trgovine z ljudmi v obdobju 2006 do 2013 (projekt Oskrba žrtev trgovine z ljudmi)	58
Tabela 3.3: Državna finančna sredstva za projekt Oskrba in PATS (2004 – 2013).....	67

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

GPU	Generalna policijska uprava
IOM	Mednarodna organizacija za migracije
KZ	Kazenski zakonik
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve RS
MDS	Medresorska delovna skupina
MKUTL	Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve RS
MP	Ministrstvo za pravosodje RS
MPTLMOK	Zakon o ratifikaciji Protokola za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti z ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport RS
MZ	Ministrstvo za zdravje RS
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve RS
OZN	Organizacija Združenih narodov
ReSNV-1	Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS
RS	Republika Slovenija
UEM	Urad RS za enake možnosti
UNDP	Program Združenih narodov za razvoj
UNHCR	Urad Visokega komisariata Združenih narodov za begunce
UVI	Urad Vlade za informiranje
VČP	Varuh človekovih pravic RS
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZTuj-2	Zakon o tujcih
ZZPrič	Zakon o zaščiti prič
ZOZK	Zakon o odškodnini za žrtve kaznivih dejanj

UVOD

Trgovina z ljudmi, ki se v mednarodnem okolju opredeli kot varnostna grožnja šele po letu 1990, danes predstavlja problem sodobnih držav in sveta v celoti, saj krši temeljne človekove pravice in svoboščine na način, da ogroža varnost posameznika in vseh ljudi znotraj posameznih držav ter s svojimi razsežnostmi prerašča nacionalni in mednarodni okvir. Dejstvo je, da je trgovina z ljudmi posledica delovanja organiziranega kriminala, na njeno večplastno problematiko pa so močno vplivale globalizacijske, gospodarske in politične spremembe v posameznih državah in po svetu, ki so še poglobile prepad med bogatimi in revnimi, zmanjševanje socialne občutljivosti, globalna feminizacija revščine pa je vplivala na feminizacijo migracij (Vlada RS 2010). Po podatkih Mednarodne organizacije dela je na svetu skoraj 21 milijonov ljudi, ki so žrtve trgovine z ljudmi, izmed katerih predstavljajo ženske kar 11, 4 milijona. Največji delež (19 milijonov) predstavljajo žrtve delovnega izkoriščanja s strani zasebnih podjetnikov ali podjetij, 4, 5 milijona pa žrtve spolnega izkoriščanja in prostitucije. Najranljivejša skupina žrtev trgovine z ljudmi so migrantski delavci in avtohtoni prebivalci (ILO 2015).

Danes je celotno razumevanje in zaznavanje varnosti podrejeno novim, spremenjenim oblikam transnacionalnih groženj, kjer je varnost opredeljena kot interes, potreba, vrednota, koncept in izziv (Grizold 2005, 7). Prav tako je zaradi spremenjenega varnostnega okolja po koncu hladne vojne, področje zagotavljanja varnosti pridobilo nov segment – posameznika. Dolžnost držav zaščititi človekove pravice in omogočiti njihovo implementacijo pa danes predstavlja nova celovita definicija varnosti, ki vključuje tudi koncept človekove varnosti. Ohranitev človeškega življenja, zagotovitev posameznikove svobode in blaginje so bistvene prvine novodobnega koncepta varnosti (Grizold in Bučar 2011, 846).

Ker je v okviru kaznivih dejanj trgovine z ljudmi ogrožena verodostojnost in zaupanje številnih migrantov, temeljne človekove pravice in svoboščine, zdravstvena varnost pred nalezljivimi boleznimi v primerih spolnega izkoriščanja, presaditve organov, življenjska doba otrok žrtev trgovanja z ljudmi, itd., morajo države v svojih nacionalnih okvirjih v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, zagotoviti izvajanje celostnega okvirja

varnosti. Prav zato v magistrskem delu izpostavljam notranjo varnostno politiko pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, katero je Republika Slovenija (v nadaljevanju RS) ustrezno oblikovala že leta 2001, njene bistvene komponente pa vključujejo preventivo, pomoč in zaščito žrtev, izobraževanje in izpopolnjevanje strokovnih kadrov ter mednarodno in regionalno sodelovanje (Vlada RS 2010). V skladu s potrebo RS po upoštevanju koncepta človekove varnosti na področju notranje politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, v nadaljevanju izhajam iz dveh temeljnih raziskovalnih vprašanj, kot izhodiščnih točk magistrskega dela:

- *Ali politika pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS uresničuje mehanizme varovanja človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi, še posebno do državljanov tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi?*
- *Ali odnos države do tujske politike v okviru trgovine z ljudmi zadostno upošteva posameznikovo varnost ali gre bolj za varovanje interesov države?*

1 METODOLOŠKI OKVIR

1.1 PREDMET ANALIZE

Trgovina z ljudmi predstavlja večplasten varnostni problem, ki ima hude posledice za blaginjo in človekove pravice njenih žrtev. Pomeni hudo kaznivo dejanje, kjer so žrtvam kršene temeljne človekove pravice in svoboščine (Dobovšek 2009, 327–329). Ker obstaja veliko definicij tega pojava, v nadaljevanju opredeljujem definicijo protokola Združenih narodov, ki v 3. členu zajema vse oblike trgovine z ljudmi:

Trgovanje z ljudmi pomeni pridobivanje, prevoz, transfer, skrivanje ali sprejemanje oseb za namene izkoriščanja z uporabo groženj ali sile ali drugih oblik prisile, odvedbe, prevare, preslepitve, zlorabe oblasti ali ogroženega položaja ali z dajanjem ali sprejemanjem plačila ali ugodnosti, zaradi pridobitve privolitve, nadzirane v izkoriščanje. Izkoriščanje vključuje najmanj izkoriščanje prostitucije drugih oseb ali druge oblike spolnega izkoriščanja, prisilno delo ali usluge, suženjstvo ali njemu podobne prakse, služenje ali odstranitve organov (Združeni narodi, 2000).

V nacionalni zakonodaji je kaznivo dejanje trgovine z ljudmi¹ opredeljeno v 113. členu **Kazenskega zakonika**,² kjer v prvem odstavku navaja:

Kdor zaradi izkoriščanja prostitucije ali drugih oblik spolnih zlorab, prisilnega dela, suženjstva, služabništva, storitve kaznivih dejanj ali trgovine z organi, človeškimi tkivi ali krvjo drugo osebo kupi, prevzame, nastani, prepelje, proda, izroči oziroma z njo kako drugače razpolaga ali tako osebo novači, menjava ali prenaša nadzor nad njo ali pri teh ravnanjih posreduje, se, ne glede na morebitno

¹ Kaznivo dejanje trgovine z ljudmi je že leta 2004 opredeljeno v tedanjem Kazenskem zakoniku (KZ-UPB1, Ur. l. RS št. 95/2004 z dne 27.8.2004), in sicer v 387. členu trgovine z ljudmi. Delno so bili elementi kaznivega dejanja trgovine z ljudmi določeni že prej, in sicer v 185. členu kaznivega dejanja zvodništva, 186. členu kaznivega dejanja posredovanja pri prostituciji, drugega in tretjega odstavka 311. člena kaznivega dejanja prepovedanega prehoda/spravljanja čez državno mejo ter 387. členu kaznivega dejanja spravljanja v suženjsko razmerje (Čurin 2006, 27).

² Kazenski zakonik (KZ-1-UPB2). Ur. l. RS št. 50/2012 z dne 29. 6. 2012, ki spreminja prejšnji 387.a člen trgovine z ljudmi s 113. členom.

privolitev te osebe, kaznuje z zaporom od enega do desetih let (KZ-1-UPB2 113.čl.).

Področje izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi se razteza od spolnega izkoriščanja otrok in odraslih, izkoriščanja za prisilno delo na črno, izkoriščanja za človeške organe, pa do izkoriščanja za služničad (Peršolja v Dobovšek 2009, 322). RS zaradi svojega geostrateškega položaja predstavlja predvsem državo tranzita, saj naj bi po navedbah nevladnih organizacij, skozi državo letno potovalo med 1.500 do 2.000 deklet iz Vzhodne evrope. Prav tako je RS lastnica več kot sedemdesetih nočnih lokalov, ki zaposlujejo predvsem dekleta iz Ukrajine, Moldavije, Romunije, Bolgarije, Rusije, Slovaške, Češke, Madžarske in Tajske – končna država (Popov v Dobovšek 2009, 329–315). Ker trgovina z ljudmi zajema številne oblike izkoriščanja, se bom v magistrskem delu osredotočila na žrtve izkoriščanja za prisilno delo na črno ter spolno izkoriščanje žensk, ki je v RS tudi najbolj razširjeno in preiskovano s strani pristojnih nevladnih organizacij in organov pregona.

Področje boja proti trgovini z ljudmi je v RS zadovoljivo urejeno, saj institucionalna ureditev omogoča koordinirano delovanje različnih služb s prizadevanjem za usklajen in enoten pristop z nevladnim sektorjem. Zakonodaja je prav tako usklajena z obvezujočimi mednarodnimi dokumenti in evropskimi direktivami. Prijave kaznivih dejanj s področja prostitucije in trgovine z ljudmi niso pogoste, prav zato je odkrivanje takšnih kaznivih dejanj problematično. Učinkovito zaznavanje primerov trgovine z ljudmi ter učinkovita pomoč in oskrba njenih žrtev je v veliki meri odvisna od usposobljenosti organov pregona ter nevladnih organizacij, ki so ključne za pomoč in zaščito žrtev trgovine z ljudmi (Čurin 2006, 21–33).

1.2 CILJ ANALIZE

Namen magistrskega dela je ugotoviti, ali RS pri sprejemanju in izvajanju politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi učinkovito upošteva in zagotavlja njihove človekove pravice in svoboščine, ob upoštevanju celostnega pristopa k varnosti (uporaba koncepta človekove varnosti). *Cilj* je longitudinalna analiza politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi in ključnih javnopolitičnih igralcev ter naknadna evalvacija učinkov 50. člena **Zakona o tujcih**³ (v nadaljevanju **ZTuj-2**), na podlagi evropske **Direktive 2004/81/ES o dovoljenju za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so žrtve z ljudmi ali so jim pomagali pri nezakoniti preselitvi in ki sodelujejo s pristojnimi organi**⁴ (v nadaljevanju **Direktiva 2004**) ter **Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi**⁵ (v nadaljevanju **Konvencija**), na državljane tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi. Ker gre tudi za evalvacijo učinkov implementacije evropske politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi (Direktiva 2004 in Konvencija), bo v magistrskem delu posredno upoštevana tudi evropska in mednarodna raven (predstavitev evropskih smernic, določb in temeljnih ukrepov).

³ Zakon o tujcih (ZTuj-2), Ur. l. RS št. 50/2011 z dne 27. 6. 2011.

⁴ UL EU, L št. 261/3 z dne 6. 8. 2004.

⁵ Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, sprejeta 3. 5. 2005 in odprta za podpis na zasedanju Vrha predsednikov Vlada in držav članic Sveta Evrope, dne 16. 5. 2005 v Varšavi; Slovenija jo podpiše leta 2006, ratificira leta 2009, pri njenem oblikovanju pa sodeluje od začetka.

1.3 HIPOTEZA

Za potrebe analize in raziskovalnega dela sem si zastavila temeljno hipotezo, katero bom skozi empirični del preverjala in jo v skladu s končnimi ugotovitvami poskušala potrditi ali zavrniti. Hipoteza temelji na nacionalni zakonodaji RS (50. člen ZTuj-2), ki v okviru notranje varnostne politike ureja politiko pomoči žrtvam trgovine z ljudmi. Žrtve trgovine z ljudmi povezujem z zlorabami prostitucije in prisilnega dela, ki je v RS najpogostejše in tudi najbolj preiskovano, posebno pozornost pa namenjam najbolj rizični skupini državljanov tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi in na katere zakonodaja najbolj vpliva.

Hipoteza: *Nacionalna zakonodaja s področja pomoči tujim državljanom, ki so žrtve trgovine z ljudmi, v ospredje pogosto postavlja varnost države in ne žrtev samih, saj jim nudi pomoč in zaščito le v primerih pričanja - sodelovanja v kazenskih postopkih.*

1.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA

ZVRST PODATKOV	VIRI PODATKOV	RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE
50. člen ZTuj-2, Direktiva Sveta 2004/81/SE, MKUTL (12., 13. in 14. člen)	Uradni list RS, EUR-Lex, Svet Evrope	<p>- Analiza primarnih virov – zakonodaje:kakšni so učinki javne politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi (50. člen ZTuj-2) na državljane tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi; Ali RS v svojih nacionalnih okvirjih politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi ustrezno poskrbi za zaščito njihovih človekovih pravic ?</p> <p>- Deskriptivna analiza za opis legislativnega področja politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi (na državni, evropski in mednarodni ravni)</p>
Statistični podatki o zabeleženih, identificiranih žrtvah trgovine z ljudmi in aktivnostih države (MNZ) na področju zaščite pravic žrtev trgovine z ljudmi, pregled finančnih sredstev za Program oskrbe, podatki o številu identificiranih žrtev s strani organov pregona in nevladnih organizacij, izplačanih odškodninah, dovoljenja za prebivanje;	Vladni dokumenti – Poročila MDS o trgovanju z ljudmi v RS od leta 2006 do 2014, Akcijski načrti MDS od 2004 do 2013	<p>- Longitudinalna analiza vsebine relevantnih sekundarnih virov, s katero bom preverjala učinkovitost politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS (2006 - 2014)</p> <p>- Zgodovinska analiza vsebine sekundarnih virov za predstavitev razvoja politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS</p>

Nadaljevanje tabele na naslednji strani

<p>Podatki o številu kaznivih dejanj trgovine z ljudmi, ugotovljenih v RS, število registriranih žrtev trgovine z ljudmi v RS ; število žrtev, ki so sodelovale v kazenskem postopku</p>	<p>Statistični urad RS (SURS), statistična poročila Eurostat o trgovanju z ljudmi (2010 – 2015), statistična poročila policijske uprave RS in državnega tožilstva</p>	<p>- Longitudinalna analiza vsebine relevantnih sekundarnih virov, s katero bom preverjala učinkovitost politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS (od leta 2006 do 2014)</p>
<p>Število izdanih dovoljenj za začasno prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi od leta 2006 do danes, izplačevanje odškodnin žrtvam kaznivih dejanj, itd.</p>	<p>Dokumenti Urada za migracije, Sektorja za migracijsko politiko in zakonodajo (MNZ)</p>	
<p>Priporočila za nadaljnje delo državnih in nedržavnih organov ter in zakonodajne spremembe na področju politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi</p>	<p>Letna poročila Greta, raziskave in publikacije Mirovnega inštituta</p>	<p>- Zgodovinska analiza vsebine sekundarnih virov za predstavitev razvoja politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS</p>
<p>Izkušnje in podatki o oskrbi in pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, (ne)zagotavljanju pravic žrtvam, identifikacijskih postopkih, medsebojnem sodelovanju z državnimi organi, stališčih do veljavne zakonodaje, izkušnjah in praktičnem delu oskrbovanja žrtev trgovine z ljudmi, itd.</p>	<p>Društvo Ključ (Polona Kovač) in Slovenska Karitas (Nina Stenko-Primožič)</p>	<p>Nestrukturiran družboslovni intervju s predstavniki nedržavne oblasti: za pridobivanje informacij o dejanski ustreznosti in uspešnosti 50. člen ZTuj-2 v primerih varovanja in (ne)zagotavljanja pravic žrtvam trgovine z ljudmi</p>

Nadaljevanje tabele na naslednji strani

Način izvajanja zakonodaje v praksi, njeni učinki na žrtve; naloge in cilji državnih organov v postopkih varovanja in zaščite človekovih pravic žrtev, itd.	Policija in MNZ (mag. Sandi Čurin – nacionalni koordinator za boj proti trgovini z ljudmi ter Damijan Roškarič – višji kriminalistični inšpektor	Nestrukturiran družboslovni intervju s predstavniki državne oblasti;
Letna finančna sredstva, namenjena za program oskrbe žrtev.	Akcijski načrti MDS	Analiza učinkovitosti (analiza stroškov in uspeha)

1.5 STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA

Magistrsko delo bo sestavljeno iz štirih vsebinskih sklopov. V prvem, **metodološkem okvirju** bom v uvodnem poglavju predstavila relevantnost tematike, cilje in namen, zastavljeno hipotezo ter temeljne raziskovalne metode in tehnike, uporabljene v empiričnem delu. Drugi, **teoretični okvir** bo zajemal najpomembnejše teoretične opredelitve sodobnega koncepta človekove varnosti ter vrednotenja oz. naknadne evalvacije javne politike kot ene izmed faz v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik. Tretji, **empirični del** bo sestavljen iz štirih raziskovalnih sklopov: prvi del bo namenjen analizi legislativne ureditve politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi na nacionalni, evropski in mednarodni ravni v preučevanem obdobju od leta 2004 do danes; drugi del bo zajemal analizo ključnih javnopolitičnih igralcev in njihovih medsebojnih odnosov, pomembnih za izvajanje javne politike; tretji del bo namenjen longitudinalni analizi politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS; četrti del pa bo s pomočjo evalvacijskih metod in tehnik zajemal ex-post evalvacijo 50. člena ZTuj-2, s katero bom ob pomoči vzpostavljenih indikatorjev in analize učinkovitosti stroškov in uspeha vrednotila njegove učinke, rezultate in posledice na državljane tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi. V zaključnem, četrtem delu bom v **sklepu** povzela temelje analize in preverila zastavljeno hipotezo.

2 TEORETIČNI OKVIR

2.1 KONCEPT ČLOVEKOVE VARNOSTI

»Človekova varnost ni obrambni koncept, kakršna je teritorialna in vojaška varnost, ampak je integrativni koncept; priznava univerzalnost življenja in je del spoznanja o človeški solidarnosti. Ni dosežena s silo vojske, ampak s soglasjem o vključitvi vseh ljudi v razvoj« (Human development report 1994, 24).

Če so v obdobju hladne vojne v mednarodnih varnostnih študijah prevladovala raziskovalna vprašanja s področja vojaške ogroženosti, jedrskega orožja in Sovjetske zveze, so za obdobje po hladni vojni, skupaj z globalizacijskimi procesi, značilne nove razsežnosti na področju kompleksnejšega ogrožanja varnosti: širjenje orožja za množično uničevanje, mednarodni terorizem in organiziran kriminal, degradacija okolja, lakota, bolezni, nespoštovanje človekovih pravic, itd. Izročilni koncept varnosti je že od Vestfalske mirovne pogodbe (1648) vezan predvsem na nacionalne države, vsebinsko pa ga opredeljujejo vojaško - politične razsežnosti obstoja in delovanja le te in je kot takšen državocentričen koncept nacionalne varnosti »nepopoln«. Varnostna paradigma se s prehodom v 21. stoletje spremeni, zlasti zaradi kompleksnejšega (globalnega) varnostnega okolja in spremenjene vloge države pri zagotavljanju sodobne varnosti – nevojaške grožnje (mednarodni organizirani kriminal, trgovina z ljudmi, itd.) ter političnih in vojaških konfliktov, v ospredje razprav o sodobni varnosti pa vstopata koncepta globalne in človekove varnosti⁶ (*human security*) (Grizold in Bučar 2011, 828–831). Prvič se koncept človekove varnosti pojavi leta 1990 v Programu Združenih narodov za razvoj (v nadaljevanju UNDP), in sicer v prvem objavljenem poročilu o človekovem razvoju (*Human development report*) ter Indeksu človekovih svoboščin (*Human freedom index*). Naslednje leto UNDP tudi opredeli človekovo varnost kot osvobojenost od strahu in potreb, v poročilu iz leta 1994 pa pogled še razširi, ko uvede sedem kategorij,⁷ ki danes obsegajo naslednja področja človekove varnosti: ekonomsko

⁶ Izraz človekovo varnost oblikuje Lincoln Chen, ki je mnenja, da takšen izraz vodi koncept varnosti k preživetju, dobrobiti in svobodi ljudi (Vogrin, Prezelj in Bučar 2008, 12).

⁷ Sedem kategorij groženj človekove varnosti: ekonomska, prehrabena, zdravstvena, okoljska, osebna (grožnje s strani države – psihično mučenje, grožnje s strani drugih držav – vojne, grožnje s strani drugih

(revščina, brezdomstvo), finančno (zaposlitev, preživljanje), prehrambno (lakota), zdravstveno (bolezni, slaba zdravstvena oskrba), okoljsko (degradacija, onesnaževanje, naravne katastrofe), osebno (fizično nasilje, kriminal, prometne nesreče), spolno (enakopravnost žensk, pedofilija), skupnostno (diskriminacija, zatiranje, dezintegracija) in politično (represija, mučenje, izginotja, kršenje človekovih pravic) (Human Development Report 1994, 24–25).

K razvoju **koncepta človekove varnosti** (*human security concept*) iz izročilnega koncepta varnosti nacionalnih držav (*security of national states*), je pripomoglo več dejavnikov: proces individualizacije, ki poudarja pomen posameznika tako v nacionalnem kot v mednarodnem okolju, odnos med državo in posameznikom »od spodaj navzgor« (suverenost ni več v rokah boga nad vesoljem ampak ljudi v državah, ekonomija in multinacionalke ter družbena gibanja predstavljajo gonilno silo globalizacijskih procesov, razvoj človekovih pravic, ki jih prinese Francoska revolucija leta 1789). Temeljna prvina koncepta je skrb za varnost posameznika, ki se bistveno razlikuje od tradicionalnih teoretičnih pristopov. Koncept obravnava varnost v celoti - pomeni osebno varnost pred nasiljem ali škodo ter dostop do osnovnih življenjskih potrebščin, kamor sodi tudi zaščita posameznika pred kriminalom – trgovina z ljudmi. Človekova varnost je cilj, končni smisel vseh varnostnih prizadevanj, in je v interesu držav, da jo zagotovijo v celoti (Grizold in Bučar 2011, 836–841).

Pregled akademske in politične literature prikazuje vstopanje koncepta človekove varnosti (ki svoj referenčni objekt oddaljuje od države) v skupni diskurz in je uporabljen pri zasnovi in oblikovanju državnih in nedržavnih politik. Prav tako presega meje političnih skupnosti in dosega stopnjo javnega odobravanja. Svojo moč pokaže po terorističnem napadu na New York dne 11. 9. 2001, pomembnost pa ohranja preko vojne proti terorizmu. Danes je koncept človekove varnosti močno napredoval, vsebuje široko

skupin ljudi – etnične napetosti, grožnje s strani posameznikov ali tolpe – kriminal, ulično nasilje, grožnje nasproti ženskam – posilstvo, družinsko nasilje, grožnje nasproti otrok – zloraba otrok, osebne grožnje – samomori), skupnostna in politična varnost (kršenje človekovih pravic) (Human Development Report 1994, 24–25).

paleto javnopolitičnih igralcev ter ločuje konservativce od progresivcev ter državno sfero od nedržavne. Človekova varnost zagotavlja okvir za različne debate o varnostnih vprašanjih na bistveno drugačen način (Ryerson 2010, 167–169). Avtorica Christie Ryerson (2010, 175–177) v svojem prispevku o širjenju in poglobljanju koncepta človekove varnosti pojasnjuje, da se najpomembnejša kritika tega koncepta nanaša na njegovo zmožnost vključevanja širokega spektra varnostnih vprašanj in razprav, saj se človekova varnost, s preusmeritvijo referenčnega objekta od države k posamezniku, osredotoča na prej zaprta vprašanja državnovarnostnih praks. Po mnenju Annick Wibben (v Ryerson 2010, 176) naj bi prav takšen okvir človekove varnosti najbolj sovpadal s širjenjem in poglobljanjem varnostnih razprav.

Buzan (2007, 49–51) individualno varnost povezuje z varnostjo države, ki predstavlja glavni vir groženj posameznikom ter njihovi varnosti. Po njegovem mnenju so različni vidiki individualne varnosti pogosto med seboj nasprotujoči (zaščita pred kriminalom vs. padec državljanskih svoboščin), težavo pa predstavlja ločevanje med objektivnim in subjektivnim vrednotenjem (ali so grožnje realne ali navidezne?). Meni, da varnost zaradi obstoja različnih groženj ne more biti zagotovljena vsakemu posamezniku v celoti ter zagovarja neločljivo prepletenost individualne varnosti z varnostjo države. Buzan (2007, 55) ločuje med štirimi skupinami groženj, ki jih »izvaja« država:

- grožnje s področja notranjega prava in izvrševanja
- grožnje, ki izhajajo iz upravnega ali političnega dejanja, usmerjenega k posameznikom ali skupinam
- grožnje, ki izvirajo iz bitke za nadzor nad državnim aparatom
- grožnje, ki izvirajo iz zunanje varnostne politike držav

Grožnje posameznikom, katere predstavlja nepopolna in pomanjkljiva zakonodaja, v nadaljevanju povezujem tudi s predmetom analize magistrskega dela. Pomanjkljiva zakonodaja lahko močno vpliva na življenja posameznikov, zato izpostavlja potrebo po uravnoteženju učinkovitega kazenskega pregona z zaščito državljanskih svoboščin. Stroške za takšne pomanjkljive zakonodajne odločbe nosijo človeške žrtve, katerim so kršene človekove pravice in svoboščine.

Skupaj s kompleksnejšimi sodobnimi varnostnimi grožnjami, kot je trgovina z ljudmi, takšen celostni pristop k obravnavanju varnosti predstavlja izziv za posamezne nacionalne države, predvsem z vidika njegove implementacije v praksi oz. politiki, saj je potrebno zagotoviti sodelovanje vseh javnopolitičnih igralcev na lokalni, državni, mednarodni in globalni ravni (Baylis v Grizold in Bučar 2011, 847). Politika pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS, ki spada v področje notranje varnostne politike in od pristojnih državnih organov, kjer je najpomembnejše Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ), zahteva uporabo takšnega pristopa, ki dosledno upošteva koncept človekove varnosti, z namenom učinkovitega varovanja in zagotavljanja človekovih pravic žrtvam trgovine z ljudmi. V nadaljevanju zato izpostavljam RS kot najpomembnejšega državnega igralca, ki je, v svojem nacionalnem okvirju politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, dolžna poskrbeti za učinkovito in dosledno upoštevanje celostnega pristopa k varnosti, še posebno na področju tujske politike.

2.1.1 PRIMERJAVA PRISTOPOV K ČLOVEKOVI VARNOSTI

Kljub številnim novostim in povezanosti koncepta s trajnostnim človekovim razvojem,⁸ ne moremo govoriti o enem in edinem pristopu, ki obravnava človekovo varnost v celoti, saj se med seboj razlikujejo glede na vrsto groženj, vprašanje referenčnega objekta, vrednot in sredstev za zagotavljanje človekove varnosti. Človekova varnost je tako postala neločljiv element nacionalne in mednarodne varnostne politike, ki jo izvajajo države, mednarodne organizacije in številne nevladne organizacije (Prezelj 2008, 18–21). Protislovja med individualno in državno varnostjo so v obdobju med leti 1970 in 1980 privedla do širših političnih vprašanj v okviru človekovih pravic. Posameznikova varnost je postala predmet mednarodnih razprav, s tem pa tudi del problema nacionalne varnosti za mnogo držav (Buzan 2007, 59).

⁸ Koncept trajnostnega človekovega razvoja spada med najpomembnejše preprečevalne ukrepe za zagotavljanje človekove varnosti, ki združuje medsebojno povezana trajnostni razvoj in človekov razvoj. Vsi pristopi in definicije človekove varnosti s svojimi ukrepi za zagotavljanje le te izhajajo iz različnih vidikov trajnostnega človekovega razvoja (Vogrin in dr. 2008, 28–32).

Človekove pravice naj bi v zakonodajnem okvirju prva zagotavljala Ustava RS, vendar so to le smernice za nadaljnje možnosti implementacije prizadevanj za uveljavljanje človekovih pravic in svoboščin v praksi (Anžič 1997, 163). Klasične razlage človekovih pravic temeljijo na dejstvu, da je država tista, ki jih najbolj ogroža, medtem ko druge različice vidijo vir ogrožanja v družbenih institucijah, deviantnem vedenju sodržavljanov, ekonomski zaostalosti in revščini (Bavcon in Perenič v Anžič 1997, 167). Anžič (1997, 173) tako izpostavlja, da varovanje človekovih pravic ne sme in ne more biti le stvar posameznih držav, ampak je potrebno združevanje na univerzalni, evropski ravni.

Tabela 2.1: Primerjava pristopov k človekovi varnosti

	Pristop razvojnega programa Združenih narodov (UNDP) – izročilni pristop človekove varnosti	Agenda človekove varnosti v okviru OZN	Pristop Kanade in Mreže za človekovo varnost	Pristop Japonske in Komisije za človekovo varnost	Tajski pristop k človekovi varnosti
Referenčni objekt	Posameznik	Posamezniki in skupnosti	Posamezniki in skupnosti	Posamezniki, skupine in skupnosti (žrtve konfliktov, begunci, socialno izključeni, najrevnejši)	Posameznik
Temelj človekove varnosti	Preživetje in trajnost	Mir, varnost, razvoj	Človekove pravice in humanitarno pravo	Zaščita ljudi v vsakdanjem življenju (preživetje, preživljanje in dostojanstvo)	Človekove potrebe in zaščita pravic

Nadaljevanje tabele na naslednji strani

Vrednote človekove varnosti	Varnost, dobrobit in dostojanstvo posameznikov	Osvobojenost od strahu in osvobojenost od potreb	Sprejemljiva kakovost življenja in zaščita temeljnih človekovih pravic, osvobojenost od strahu	Varnost ljudi in zaščita pred ogroženostjo; dostojanstvo (osvobojenost od potreb in osvobojenost od strahu)	Preživetje, dobrobit, svoboda, dosto - janstvo (pravice)
Grožnje človekovi varnosti	Lokalne in globalne - transnacionalne	Grožnje mednarodnemu miru in varnosti: državljske vojne, genocid, kršenje mednarodnega humanitarnega prava in druge kršitve človekovih pravic	Transnacional ne grožnje (državljske vojne, genocid, terorizem, kriminal, nalezljive bolezni, degradacija okolja, naravne nesreče)	Grožnje v oboroženih spopadih, nevojaške grožnje (degradacija okolja, kršitve človekovih pravic, transnacionalni organiziran kriminal, droge, revščina, nalezljive bolezni)	Netradi - cionalne, nevojaške grožnje

Nadaljevanje tabele na naslednji strani

Sredstva/ukrepi za zagotavljanje človekove varnosti	Ukrepi na globalni ravni (priporočila za razoroževanje in za izboljšanje razvojnega sodelovanja)	Vladavina prava in človekovih pravic, demokracija, okrepitev mirovni operacij, mirno reševanje sporov, boj proti terorizmu, razoroževanje, nadzor nad oboroževanjem; trajnostni razvoj	Mirovne operacije, nadzor nad oboroževanjem in razoroževanje, družbena pravičnost, spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, trajnostni gospodarski razvoj, vladavina prava, trajnostni človekov razvoj, večstransko sodelovanje, koncept »mehke moči«	Metode zgodnjega opozarjanja, diplomatske misije, usmerjene sankcije, preventivna razmestitev sil in mirovne operacije; zaščitne strategije in strategije za usposabljanje ljudi	Trajnostni razvoj, zaščita političnih pravic, demokracija, sodelovanje, okrepitev mreže socialne varnosti, zmanjšanje vloge vojske, razširitev svobodnega delovanja NVO
--	--	--	--	--	---

Vir: Vogrin in dr. (2008, 24–28).

Kot je razvidno iz Tabele 2.1, se pristopi pri obravnavanju človekove varnosti med seboj prekrivajo, zlasti so si enotni pri uporabi koncepta trajnostnega razvoja in pri vprašanju referenčnega objekta – posamezniki, skupine in skupnosti. Glede na predstavljeno primerjavo pristopov, v skladu s predmetom analize magistrskega dela izpostavljam pristop *Mreže za človekovo varnost*,⁹ ki poleg osredotočanja na posameznike in skupine

⁹ Angl. *Human Security Network* (HSN), uradno ustanovljena leta 1999 v Bergnu. Sestavljajo jo enako misleče države po svetu na ravni zunanjih ministrov, ob preučevanju vprašanj o človekovi varnosti: protipehotne mine, osebno orožje, otroci v oboroženih spopadih, mednarodno humanitarno pravo in pravo

kot referenčne objekte, temelji predvsem na izpostavljanju pomena človekovih pravic. Pristop prav tako zajema trgovino z ljudmi kot transnacionalno, nevojaško grožnjo, med ukrepe za zagotavljanje človekove varnosti pa prišteva spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, trajnostni človekov razvoj ter sodelovanje med vladnimi in nevladnimi organizacijami ter civilno družbo – človekove pravice so temelj človekove varnosti. Seveda pa je pri vsem najpomembnejše, da postane koncept človekove varnosti sredstvo v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik.

2.2 TRGOVINA Z LJUDMI KOT VARNOSTNO VPRAŠANJE

Da trgovina z ljudmi predstavlja resno grožnjo tako posameznikovi kot tudi nacionalni in globalni varnosti, je zapisano tudi v **Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti RS¹⁰ (v nadaljevanju ReSNV-1)**, kjer je v sklopu virov ogrožanja in tveganja nacionalne varnosti RS v povezavi z organiziranim kriminalom, izpostavljen tudi problem trgovine z ljudmi kot čezmejne varnostne grožnje (4. točka ReSNV-1), dejavnost organiziranega kriminala pa je izpostavljena kot kompleksna in dolgoročna grožnja varnosti RS.

V zadnjih letih trgovina z ljudmi zaseda eno prioritetenih varnostnih področij vlad po vsem svetu, njeno pomembnost pa gre pripisati predvsem mednarodnim organizacijam, kot pobudnicam v smeri prvih premikov na tem področju. Žrtve trgovine z ljudmi so najpogosteje osebe iz najrevnejših predelov sveta (latinsko-ameriških, afriških in azijskih držav ter držav Jugovzhodne in Srednje Evrope). Prav nam bližnje države Vzhodne evrope sodijo tudi med države izvora žrtev, kjer je značilna povečana nezaposlenost, kriminal in korupcija ter razpad družbeno - ekonomskega sistema. Predvsem osebe, ki so žrtve izkoriščevalskih razmerij, pogosto zaradi revščine, spolne diskriminacije in vojn, se s prihodom v tujo državo soočajo z izgubo svobode gibanja, pravice življenja, pravice do samostojne izbire zaposlitve, varnosti, zdravstvenega in socialnega zavarovanja, itd. (Čurin 2006, 9–10).

človekovih pravic, mednarodno kazensko sodišče, izkoriščanje otrok, varnost humanitarnega osebja, preprečevanje spopadov, čezmejni organiziran kriminal in viri za razvoj (Vogrin in dr. 2008, 71).

¹⁰ Ur. l. RS št. 27/2010 z dne 3. 4. 2010.

Okvir človekove varnosti je tisti, v katerem je pričakovati od držav, da bodo ohranjale varnost svojih državnih meja pa tudi varnost posameznikov, ki živijo znotraj teh meja. Države so odgovorne za varovanje svojih državljanov pred zunanjimi konflikti, prav tako pa morajo zagotavljati posameznikove pravice do dostojnega življenja z odsotnostjo strahu. Takšen okvir zagotavlja osnovo za posebne politične in institucionalne spremembe, ki so za varovanje ranljivih skupin prebivalstva v okviru trgovine z ljudmi nujno potrebne. Problem predstavlja merjenje obsega trgovanja z ljudmi (večji del organiziranega kriminala) ter veliko število neprijavljenih kaznivih dejanj in neidentificiranih žrtev. Pri razumevanju pojava trgovine z ljudmi je pomemben tudi njen finančni vidik, saj posel z belim blagom dosega tretje mesto največjih finančnih donosov na svetu (Clark 2003, 247–249). Institucije Evropske Unije (v nadaljevanju EU) problem obravnavajo širše, in sicer v kontekstu ilegalnih migracij, oziroma kot eno od oblik organiziranega kriminala (Čurin 2006, 11).

Trgovina z ljudmi ogroža tudi nacionalno varnost RS. Za uspešen boj proti takšnim virom ogrožanja pa je potreben večnivojski pristop, ki vključuje sprejetje ustrezne varnostne politike in političnega konsenza, oblikovanje varnostne strategije (ob zagotavljanju relativne individualne in kolektivne varnosti) ter subjektov in jasnih zakonskih okvirjev, preprečevanje ranljivosti na socialnem, političnem, ekonomskem področju ter pridobivanje javne podpore (Buzan in dr. v Anžič 1997, 104). Poleg tega pa Anžič (1997, 105) izpostavlja še zagotovitev »domače« klime, kjer bo odgovornost za zagotavljanje varnosti porazdeljena med različne nosilce in ravni ter potrebno ravnovesje med človekovimi pravicami in splošnim družbenim interesom.

V okviru uporabe koncepta človekove varnosti, Kis (2010, 264–265) izpostavlja pomembnost akterjev na odločevalskem in izvršilnem nivoju (mednarodne in nevladne organizacije, vlade, lokalne uprave), katerih naloga je smiselno ocenjevanje vpliva politik, ki jih spodbujajo in njihovo ustrezno prilagajanje na prihodnja oblikovanja. Praktična stran človekove varnosti je uporaba koncepta, kot orodja raziskovanja, glede na analize varnostnih vprašanj. Koncept se sklada z Indeksom človekove varnosti ter je kot

prevodnik za implementacijo ali prilagoditev politik in programov, ki pomagajo izboljševati večdimenzionalne kazalnike človekovega obstoja. Človekova varnost je hkrati pogoj in odraz trajnostnega razvoja. Uporaba koncepta človekove varnosti na odločevalskem nivoju varnostnih organizacij pa zagotavlja njegovo zanesljivost tudi v kriznih situacijah ter omogoča drugačen pogled na oblikovanje post - konfliktnih strategij.

Večplastno problematiko notranje politike boja proti trgovini z ljudmi v RS ureja MNZ s celostnim in usklajenim pristopom, ki je razdeljena na tri področja:

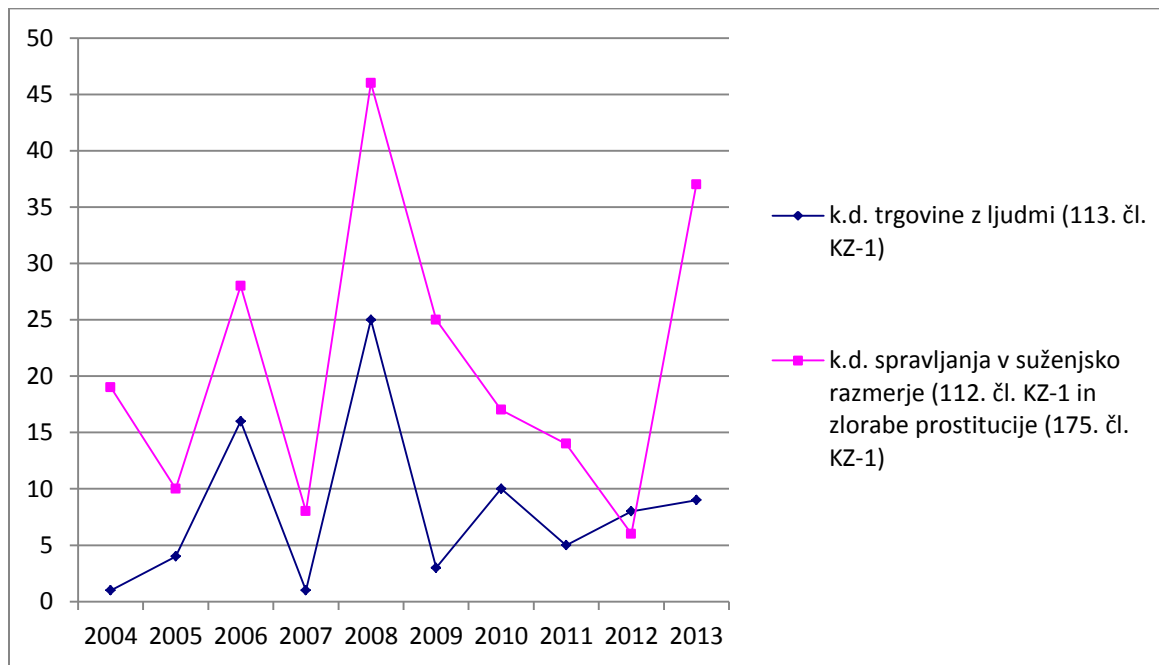
- preiskavo in pregon kaznivih dejanj
- **pomoč žrtvam trgovine z ljudmi**
- ozaveščanje javnosti in mednarodno sodelovanje

Pojav trgovine z ljudmi se v RS spremlja na podlagi direktnih in indirektnih kazalcev: merljivih podatkov policije in Državnega tožilstva ter nevladnih organizacij. Delo preiskovalnih organov je usmerjeno predvsem v odkrivanje posameznikov in kriminalnih združb, v največji meri pa zaznavajo kazniva dejanja spolnega izkoriščanja ter oblika izkoriščanja dela, kjer žrtve niso le tuji državljani (Ukrajina, Moldavija, Dominikanska Republika, Kolumbija, itd.), temveč v veliki meri tudi slovenski državljani in državljani EU (Vlada RS 2006b, 12). Drugo pomembno značilnost preiskovanja kaznivih dejanj trgovine z ljudmi pa predstavlja težavnost dokazovanja, saj se žrtve v večini primerov ne prepoznajo kot take, kaznivega dejanja ne prijavljajo, veliko je ustrahovanja s strani storilcev ali eksistenčne odvisnosti (Vlada RS 2007b, 13).

Kaznivo dejanje trgovine z ljudmi določa 113. člen KZ, pri preiskovanju pojava trgovine z ljudmi pa preiskovalni organi upoštevajo tudi ostala kazniva dejanja, povezana s trgovino z ljudmi: spravljanje v suženjsko razmerje in zloraba prostitucije. Slika 2.1 prikazuje dvojni vpogled v število identificiranih žrtev trgovine z ljudmi v RS: 113. člen ter 112. člen spravljanja v suženjsko razmerje in 175. člen zlorabe prostitucije. Opazna razlika med krivuljama je posledica zmanjšanja obravnavanih kaznivih dejanj po 113. členu trgovine z ljudmi in posledično števila identificiranih žrtev v primerjavi z ostalimi

oblikami, zaradi spremenjene kazenske zakonodaje, ki je leta 2004 kaznivo dejanje trgovine z ljudmi uvedla v novelo KZ (387.a člen, ki se leta 2008 spremeni v 113. člen). Kaznivo dejanje trgovine z ljudmi se od leta 2004 opredeljuje ožje in ne več skupaj z ostalimi oblikami zlorabe prostitucije in spravljanja v suženjsko razmerje.

Slika 2.1: Število identificiranih žrtev trgovine z ljudmi s strani organov pregona



Vir: Vlada RS (2004; 2005b, 2006b; 2007b; 2008; 2009; 2010b; 2011; 2012b; 2013a).

2.3 ANALIZA JAVNIH POLITIK

Javna politika je vse, kar se vlada odloči narediti ali ne narediti, kjer se osredotočamo na tako vladno delovanje kot tudi nedelovanje in kjer ima prav tako kot aktivno delovanje vlade tudi njeno nedelovanje lahko velik vpliv na družbo (Dye 1995, 4). Analiza politik se ukvarja s petimi zvrstmi vprašanj (Dunn 2008, 3): za kateri problem iščemo rešitev, kakšni so ukrepi za rešitev problema, kakšni so rezultati takšnih ukrepov, ali doseganje teh ciljev pomaga pri reševanju problema in katere prihodnje rezultate lahko pričakujemo pri izbiri drugih vrst ukrepov?

Namen javnopolitičnega pristopa po Lasswellu (1951, 14), je ukvarjanje s temeljnimi in pogosto spregledanimi problemi, ki nastajajo v času človeškega prilagajanja v družbi. Politika je sistem dodeljevanja vrednosti dejstvom (Weiss v Hogwood in Gunn 1984, 113). Utemeljitelj analize javnih politik Harold D. Lasswell izpostavlja pomen pristopa politične znanosti, ki ne poudarja zgolj temeljnih problemov in zapletenih modelov, temveč poziva tudi k razjasnitvi vrednotno političnih ciljev: vrednotenje je odvisno od domnev glede zaželenih človeških odnosov. Izraz vrednota se za namene analize uporablja kot kategorija prednostnih dogodkov, kot je mir *vs.* vojna, visoka stopnja zaposlitve *vs.* množična nezaposlenost, demokracija *vs.* depotizem, istovrstni in produktivne osebnosti *vs.* destruktivne. Cilji morajo biti s strani strokovnjakov opredeljeni vrednotno, čeprav je to tudi težavno, saj se soočajo z nesloglasi in nasprotovanji znotraj kulture. Na doktrinarni ravni se zahteva doseganje svetovne skupnosti, kjer se dostojanstvo človeka upošteva v teoriji in dejstvih. Zato je temeljna vrednota demokracija in spoštovanje človekovih pravic. Javnopolitični pristop zahteva poudarek na izbiri problema, ki bo prispeval k vrednotnim ciljem analitikov. To ne pomeni, da mora znanstvenik opustiti objektivnost pri zbiranju in interpretaciji podatkov, ampak poziva k izbiri problemov, ki bodo prispevali k vrednotno opredeljenim ciljem raziskovalcev ter uporabi natančne objektivnosti in maksimalni tehnični iznajdljivosti pri izvrševanju projektov (Lasswell 1951, 9–14). Tudi Simona Kustec Lipicer izpostavlja vlogo vrednot kot odločilen del vsake evalvacijske študije (Kustec Lipicer 2009, 57). Zato v povezavi s predmetom analize magistrske naloge, tudi sama izpostavljam pomen

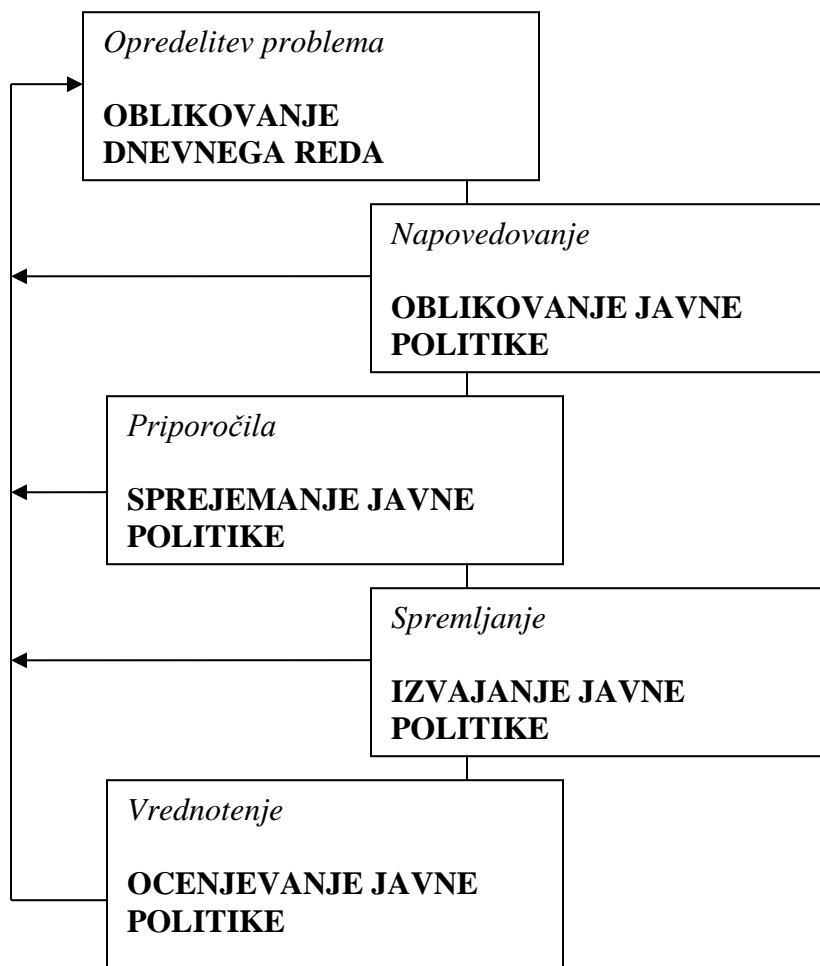
in nujnost upoštevanja vrednot, kot je spoštovanje človekovih pravic in s tem povezane človekove varnosti pri oblikovanju in izvajanju javnih politik (politika pomoči žrtvam trgovine z ljudmi). Takšna temeljna vrednota, kot so človekove pravice, ne spada v specifičen pomenski kontekst vrednot, ampak je na podlagi javnega interesa in na ravni posameznika zelo splošna. In kot pravi Kustec Lipicer (2009, 58), so vrednote odločilni element evalvacijskega procesa, brez katerih javnih politik nebi mogli (o)vrednotiti.

Dye (1995, 315) v svojem procesualnem modelu oblikovanja in izvajanja javnih politik predstavlja vrednotenje kot zadnji korak, ko javnopolitični igralci opazujejo, ali politika dosega zastavljene cilje, pod kakšnimi pogoji in kakšni so njeni učinki na družbo. Vrednotenje (*evaluation*) se nasprotno od ocenjevanja (*assessment*), s katerim subjektivno podajamo oceno, loči po podajanju subjektivnih in objektivnih pogledov (Kustec Lipicer 2009, 176).

Slika 2.2 prikazuje procesualni model faz oblikovanja in izvajanja javnih politik. Ne glede na to, da se posamezne faze javnopolitičnega procesa med seboj prepletajo, se sam proces vsakokrat prične s fazo javnega prepoznavanja družbenega problema in njenega uvrščanja na politični dnevni red (Fink Hafner 2007, 20). Glede na obravnavano problematiko teme magistrskega dela, je v našem primeru ključna faza **vrednotenja ali evalvacije**, ki ji v empiričnem delu namenjam posebno pozornost. Njena pomembnost se kaže predvsem v dveh segmentih (povzeto po Fink Hafner 2007, 21):

- sledi fazi izvajanja javne politike, katera ima potencial za ustvarjanje pozitivnih ali negativnih učinkov javne politike;
- v primeru negativnih in škodljivih rezultatov daje državljanom oz. skupinam in posameznikom, na katere takšni rezultati najbolj vplivajo, možnost vplivanja na politične odločevalce – ocenjevanje učinkov sprejetih politik ali politično vrednotenje.

Slika 2.2: Faze javnopolitičnega procesa



Vir: Kustec Lipicer (2009, 47).

2.3.1 EVALVACIJA ALI VREDNOTENJE JAVNIH POLITIK

Pomen vrednotenja v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik je v sistemskem vidiku podajanja vrednostnih sodb o dejavnosti javne politike, in sicer v vseh fazah oblikovanja in izvajanja javnih politik. Vrednotenje opredeljujejo kot širok fenomen, ki je prisoten v vseh fazah javnopolitičnega procesa in ima pomembno vlogo pri: opredeljevanju problemov in možnih rešitev, pripravi odločitev, odločanju ali formalni legitimaciji odločitev, v fazi uresničevanja sprejetih odločitev, v fazi neposrednih učinkov kot konkretnih mehanizmov, s katerimi uradniki v imenu oblasti vplivajo na ciljne skupine (npr. otroški dodatek za pomoč družinam, brezplačna izposoja učbenikov) ter v fazi rezultatov ali odzivov ciljnih skupin na izvedene posege (Kustec Lipicer 2009, 49).

Dye (1995, 320) se sprašuje, kaj vlade počnejo in ali resnično vedo, kaj počnejo. Četudi so programi in politike dobro organizirani, učinkovito upravljani, široko uporabljeni, zadostno financirani in splošno podprti s strani največjih interesnih skupin, se še vedno vprašamo, ali ti programi in politike delujejo? Kakšne pozitivne učinke imajo na družbo? Ali so učinki pozitivni ali negativni, dolgoročni ali kratkoročni? Kakšno je razmerje med stroški programa in njegovimi koristmi za družbo?

Nekatere definicije povezujejo evalvacijo z že načrtanimi cilji nekega programa ali javne politike, vendar bi bilo evalvacijo najbolj smiselno povezovati z dejanskimi posledicami javne politike – političnim vplivom, ki po Dye (1995, 321) vključuje:

- vplivanje na ciljno situacijo ali skupino
- vplivanje na neciljne situacije ali skupine (*spillover effect*)
- vplivanje na prihodnje in trenutne pogoje
- neposredne stroške v smislu sredstev namenjenih za program
- posredne stroške.

Hogwood in Gun (1984, 222–228) opredeljujeta deset težav pri analizi učinkov javne politike:

1. Cilji

Nejasno opredeljeni kriteriji uspešnosti so pogosto posledica nejasnih ciljev. Zgodnje faze evalvacije so sicer lahko zelo koristne, saj odpirajo nesoglasja in opozarjajo na potrebo po usklajevanju. Vendar ko se pojavlja več jasnih, razumnih ciljev, se velikokrat odpira tudi vprašanje o njihovi medsebojni pomembnosti - katere cilje opredeliti kot pomembne in manjpomembne. V kolikor obstajajo med seboj nezdržljivi cilji, odločitev evalvatorja o izbiri primernih ciljev temelji na izbiri neodvisnih ciljev. Čas, finančna sredstva in dostop do podatkov predstavljajo omejitve vrednotenja, posledično pa se evalvator srečuje tudi z etičnim vprašanjem, ali opraviti vrednotenje, ko je zaradi omejitev preiskovanje temeljnih ciljev izredno težavno in skoraj nemogoče?

2. Opredelitev in merjenje kriterija uspešnosti

Ko je cilj jasno opredeljen, se pojavi vprašanje o načinu presoje ali merjenja njegove uspešnosti. Izbira kazalnikov iz že opravljenih raziskav je ustrezna le, ko obstajajo že veljavni kazalniki političnih ciljev. V kolikor ne merimo dejanskega cilja, osredotočenega na problem, je uporaba standardnih meritev neuspešna. Merila je zato potrebno operacionalizirati v merljivi obliki in jih predstaviti s predhodno testiranimi kazalniki, ki zagotavljajo njihovo zanesljivost. V kolikor to ni neposredno izvedljivo, je možno uporabiti bolj ali manj posredne kazalnike. Poudarek je tudi na problemu osebnega vrednotenja, ki proizvaja lažne rezultate zaradi pristranskosti ali šibke osnove.

3. Meja uspešnosti

Ko so cilji in njihove prednostne naloge opredeljeni, nas zanima, kateri rezultati so ustrezni za doseganje teh ciljev in kakšna stopnja pri izpolnjevanju teh ciljev zagotavlja uspeh: Je dovolj le gibanje v željeni smeri? Ali bo določena dolgoročna izboljšava prispevala k uspehu ali pa je pričakovati konstantno izboljševanje v delovanju? Kot poudarja Weiss (v Hogwood in Gunn 1984, 225) je potrebno standarde za uspeh vzpostaviti že pred zbiranjem in analizo podatkov, saj lahko v nasprotnem primeru

prihaja do osebnostnih sodb. Potrebno je opredeliti razmerje med stroški in ostalimi kazalniki za uspeh (upoštevanje mejnih stroškov in koristi).

4. Stranski učinki

Določanje in merjenje stranskih učinkov pogosto predstavlja težavo, saj je lahko povzročena škoda (*spillover effect*) pomembnejša od dejanskih učinkov zastavljenih ciljev. Vprašanje je, v kolikšni meri posledice (škodljive in koristne) določajo cilje in v kakšnem medsebojnem odnosu so stranski učinki ter temeljni cilji?

5. Informacije

Informacije, ki so potrebne za ocenjevanje učinkov, so lahko nedostopne ali v neprimerni obliki. Avtorja izpostavljata naslednje informacije, ki so bistvene za vrednotenje: podatki v okviru oblikovanja javne politike nam sicer lahko povedo veliko o privilegiranih, manj pa o ciljnih skupinah ali učinkih prejemanja ugodnosti; pri pridobivanju informacij iz lokalne ravni je težje vrednotiti celotni učinek, uspeh nekega programa v okviru lokalnih oblasti. Avtorja pri vsem izpostavljata predvsem možnost pridobivanja zavajajočih informacij.

6. Ločevanje učinkov programa od drugih učinkov

Pogosto je zelo težavno ločiti med učinki nekega programa in ostalimi vplivi na življenja ljudi. Pri tem lahko prihaja do nasprotujočega učinka med programom in ostalimi vplivi, ki pogosto proizvedejo navideznerezultate, ki pa so lažni.

7. Učinki večjega števila programov na ciljno skupino

V primeru večjega števila programov z enakimi ali podobnimi cilji, je seveda nemogoče opredeliti učinkovanje zgolj enega določenega programa na ciljno skupino ali problem. Ker so nekateri programi medseboj povezani, je poskus določitve učinkov zgolj enega programa neuspešen. Težavno je tudi opredeljevanje trajnih, dolgoročnih učinkov programov, ki ne delujejo več od tistih, ki nastajajo, zaradi hitrega časovnega zaporedja učinkovanja programov na problem.

8. Porazdelitev učinka

Kakšen je povprečni učinek ter kako je učinek porazdeljen (predvsem na ciljne skupine, na katere najbolj vpliva)? Najpogosteje izhaja problem neenakomernega učinkovanja določenega programa iz kroga političnih odločevalcev z višjo izobrazbo, znanjem in dostopom do sredstev, ki so potrebna za največji izkoristek političnih ugodnosti.

9. Politična občutljivost spremljanja in vrednotenja

Ker poteka proces vrednotenja že v fazi oblikovanja ukrepov (*action-setting*), je v prvi vrsti pomemben uspeh ali neuspeh programa. Vrednotenje je zato mogoče razumeti kot grožnjo za nadaljevanje programa, od katerega so odvisni deleži številnih ljudi, kar pa lahko vpliva na način uporabe rezultatov vrednotenja ter enostavnost izvedbe evalvacijske raziskave. Paradoks vrednotenja je, da je možno spremljati ali vrednotiti, ob tem pa ne uporabiti dejanskih rezultatov.

10. Stroški

Sistematično vrednotenje ima visoke stroške, kar potrjujejo metodološko najuglednejše metode, kot je eksperiment. Takšni stroški predstavljajo nasprotje materialnega izvajanja politike: sredstva za izbris napačnih politik ter za izboljševanje oblikovanja politik, vendar je to mogoče le pri dejanski uporabi rezultatov vrednotenja. V kolikor so politike že v osnovi oblikovane z namenom lažjega vrednotenja in lažjega nadaljevanja ali prekinitve, se stroški zmanjšajo in sama vrednost evalvacije se bistveno poveča.

Pri vrednotenju pa je pomemben tudi časovni okvir. Parsons (v Kustec Lipicer 2009, 177) deli vrednotenje na:

- **fazo pred formalnim sprejetjem javne politike** (ex- ante, prospektivno ali predhodno vrednotenje), kjer vrednotimo vse potencialne alternativne rešitve in njihove učinke;
- **fazo po izvajanju že sprejete javne politike** (ex-post, retrospektivno ali naknadno vrednotenje), kjer zberemo in ovrednotimo dejanske učinke sprejete javne politike. Osredotoča se na vrednotenje posledic, rezultatov, učinkov in sprememb javnega programa ali politike in podaja dokončno informacijo o uspehu

ali neuspehu ter vsebuje informacije z vidika javnopolitičnega problema, izvedenih javnopolitičnih dejavnosti, učinkov in vpletenih igralcev (Kustec Lipicer 2009, 85).

Vedung (2005, 9) dodaja, da je potrebno poleg učinkov že delujočih politik, v evalvacijo vključiti tudi naknadne študije politik in programov, tako tekočih kot tudi že tistih zaključenih. Meni, da evalvacija zajema vse vrste naknadne analize upravnih postopkov, učinkov in rezultatov dejavnosti javnega sektorja. Dunn (2008, 354) pa pri vrednotenju javnopolitičnih rezultatov izpostavlja naslednjo tipologijo evalvacijskih meril: uspešnost, učinkovitost, produktivnost / zmogljivost, primernost / zadostnost, pravičnost, odzivnost in ustreznost.

Vedung (v Kustec Lipicer 2009, 130) pri obravnavanju kriterija učinkovitosti razlikuje med:

- **učinkovitostjo z vidika stroškov in koristi** - koliko sredstev smo vložili v izvedbo ukrepa in kakšen je bil finančni donos?
- **učinkovitostjo stroškov in uspeha** – fizični dokazi o učinkih ukrepa, katerih ni mogoče finančno ovrednotiti.

V empiričnem delu magistrskega dela bom v okviru naknadne evalvacije 50. člena ZTuj-2, uporabila *analizo učinkovitosti stroškov in uspeha*, s katero bom določila vrednost doseženih učinkov javne politike glede na vložene finančne stroške ter način in posledice javnopolitičnega delovanja na ciljno skupino žrtev trgovine z ljudmi v RS.

Nachmias (v Kustec Lipicer 2003, 1076) poudarja potrebo po ustrezni klasifikaciji, tipologizaciji, razvrščanju evalvacijskih študij glede na njihov vsebinski namen in metodologijo, zato loči med:

- **Vrednotenjem procesov** (*process evaluation*) izvajanja javnega programa neke javne politike, kjer ugotavljamo izvedbo programa glede na zastavljene cilje in smernice;

- **Vrednotenjem vplivov, učinkov** (*impact evaluation*) izvedenega javnega programa, kjer vrednotimo obseg dejanskih sprememb glede na sprejeti formalni načrt. Ključno je načrtovanje operacionalno zastavljenih ciljev ter vzpostavitev meril za merjenje učinkovitosti pri doseganju zastavljenih ciljev.

V našem primeru je za naknadno evalvacijo 50. člena ZTuj-2 najbolj smiseln model vrednotenja vplivov (učinkov) zaradi pomembnosti zadnje faze vrednotenja, v kateri vrednotimo posledice javne politike, zato se v nadaljevanju empiričnega dela osredotočam tudi na vprašanja, ki jih takšen model upošteva (v Kustec Lipicer 2009, 97):

- **o programskih rezultatih:** Ali program deluje? Kakšni so njegovi rezultati? Ali program dosega želene učinke in kakšni so ti učinki? Na koga program vpliva in ali so ciljne skupine zadovoljne z rezultati?
- **o učinkovitosti programa:** Kakšen je sprejem doseženih učinkov, rezultatov programa? Je izvajanje programa pripomoglo k zmanjšanju problema? Kakšna je stroškovna upravičenost izvedbe programa? Kakšni so učinki rezultatov programa na širše javnopolitično okolje in vrednote?

Parsons (1995, 543) pri vrednotenju govori o dveh medsebojno povezanih vidikih: vrednotenje politike in njenih sestavnih programov (*program evaluation*) ter vrednotenje ljudi, ki delajo v organizaciji in so odgovorni za izvajanje javne politike in programov (*actors evaluation*). Ker bo v empiričnem delu za celovitejšo analizo ključnega pomena tudi identifikacija in analiza ključnih javnopolitičnih igralcev, ki sooblikujejo in vplivajo na učinke javne politike, v nadaljevanju predstavljam pomen le-teh v procesu vrednotenja politik.

2.3.2 IGRALCI V PROCESU VREDNOTENJA

Javnapolitični igralci¹¹ (tudi akterji, deležniki, udeleženci) z vidika analize politik predstavljajo odločilen element javnapolitičnih dejanj ter jih kot posameznike ali skupine ter institucije, zaradi določenih razlogov v nekem obdobju, družijo vsebine javne politike (Kustec Lipicer 2009, 64). Vedung (2005, 69–75) poudarja enega izmed številnih evalvacijskih pristopov - pristop deležnikov ali javnapolitičnih igralcev, ki združuje vprašanja in probleme udeležencev pri interesnem posredovanju. Takšna evalvacija se prične z načrtovanjem največjih vključenih skupin ali tistih, ki jih združujejo skupni interesi pri nastanku, izvedbi in rezultatih programa. Avtor ugotavlja, da ima takšen model več prednosti ter izpostavlja tri argumente: argument znanja, uporabe ter ciljnega upravljanja. Prvi argument zajema tiste skupine, ki nedvomno posedujejo znanje o programu (med drugim tudi pomembne stranske učinke programa, omejitve izvajanja, kršenje pravil). Argument uporabe modela je sicer manjši, razlog pa so odločevalci, ki ne izkoristijo dobrobiti informacij in podatkov že opravljenih evalvacijskih raziskav za sprejemanje racionalnejših odločitev, zato so evalvacije žrtev malignega »sindroma pisalne mize«. Argument ciljnega vodenja ali upravljanja pa vključuje strategijo o načinu ravnanja v situacijah, kjer jasno določeni cilji ne obstajajo ali jih je težje uporabiti skupaj z ostalimi. Model deležnikov pripomore k praktičnim odgovorom na vprašanja, ki ne vsebujejo konkretnih ciljev ali pri simultanem upravljanju med seboj nasprotujočih ciljev. Kritike modela izhajajo iz njegove zamegljenosti in neupoštevanja stroškov programa, prav tako pa model ne daje verodostojnega odgovora na vprašanje o samih deležnikih - kdo pravzaprav so, saj preveč posplošuje in ne opredeljuje posameznih deležnikov v skladu s posameznim primerom in je nezmožen opredeljevanja posameznih interesov (v modelu imajo vsi deležniki »enake« interese).

¹¹ angl. tudi *players, actors ali stakeholders*; v magistrskem delu zaradi različnih nazivov, a istega pomena, uporabljam izraz javnapolitični igralci.

Tabela 2.2: Deležniki ali udeleženci vladnih ukrepov in način vrednotenja

Državljeni	Državljeni, ki volijo predstavnike na odločevalska mesta na vseh stopnjah političnega sistema
Odločevalci	Politični uradniki, ki so odgovorni za ustanovitev, nadaljevanje, ukinitvev, razširitev ali omejitev določenih programov
Politična opozicija	Politični nasprotniki programa
Državni upravitelji	Višji vodje, zadolženi za program na nacionalnem nivoju
Programski direktorji	Vodstveni delavci v državni agenciji, neposredno zadolženi za program
Regionalni upravitelji	Upravna enota na vmesni stopnji, odgovorna za določen del implementacije programa (npr. področni inšpektorji)
Zasebni posredniki	Nevladne institucije, delno odgovorne za implementacijo programa
Krajevni urad	Najnižja stopnja upravne enote, odgovorna za dostavo programa (npr. lokalni urad nacionalnega regulativnega organa)
Ulični birokrati, uradniki	Osrednji upravljalci odgovorni za dostavo programa, ki neposredno komunicirajo z naslovniki(osebno, prek telefona, elektronske pošte, itd.)
Stranke	Posamezniki ali skupine (gospodinjstva, podjetja, organizacije, občine ali druge enote) na katere se programv fazi evalvacije nanaša
Bližnje agencije	Vladne enote, ki so zadolžene za programske ukrepe, povezane s tistimi v fazi evalvacije
Programski tekmovalci	Organizacije ali skupine, ki tekmujejo za dostopna sredstva
Kontekstualni deležniki	Organizacije, skupine, posamezniki in druge enote v neposrednem okolju vladnega ukrepa
Skupnost raziskovalcev	Strokovnjaki, zadolženi za vsebinska vprašanja vezana na program

Vir: Vedung (2005, 71).

3 EMPIRIČNI DEL

Analizo politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS, ob upoštevanju koncepta človekove varnosti, v nadaljevanju delim na štiri poglavja:

- **analiza zakonodajne ureditve javne politike**
- **analiza ključnih javnopolitičnih igralcev**
- **analiza politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS**
- **naknadna evalvacija 50. člena ZTuj-2**

Prvi del analize temelji na primarnih virih (nacionalna, mednarodna in evropska zakonodaja) s pomočjo deskriptivne analize. Analiza javnopolitičnih igralcev in analiza javne politike bo, poleg analize sekundarnih podatkov, temeljila predvsem na podatkih iz opravljenih ne - strukturiranih družboslovnih intervjujev s ključnimi predstavniki državne in civilne sfere (nac. koordinator, predsednik kriminalistične uprave, predstavnici nevladnih organizacij Društva Ključ in Slovenske Karitas). Učinkovitost 50. člena ZTuj-2 pa bom vrednotila s pomočjo longitudinalne in zgodovinske analize vsebine sekundarnih virov (dostopni statistični podatki, poročila MDS, vladni dokumenti in akcijski načrti ter letna poročila Grete) ter s pomočjo analize učinkovitosti stroškov in uspeha javne politike, izhajajoč iz akcijskih načrtov MDS.

Celotno analizo politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v nadaljevanju združujem tudi s konceptom človekove varnosti, saj me bo zanimalo, kako, na kakšen način in, ali sploh, RS uvršča človekovo varnost in s tem uporabo celostnega pristopa k obravnavanju varnosti v svoj politični in zakonodajni okvir oz. v proces oblikovanja in izvajanja javne politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi.

3.1 LEGISLATIVNA UREDITEV POLITIKE POMOČI ŽRTVAM TRGOVINE Z LJUDMI

V nadaljevanju podajam splošni zakonski okvir politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, ki danes ureja to področje, tako v RS kot tudi na evropski in mednarodni ravni. Ker so se prvi ukrepi za varstvo in pomoč žrtev trgovine z ljudmi oblikovali na evropskem nivoju in jih je kasneje RS kot članica morala sprejeti in implementirati v svojo nacionalno zakonodajo, se najprej osredotočam na evropsko in mednarodno raven, ob upoštevanju poglobitnih smernic za izboljšanje javne politike.

3.1.1 MEDNARODNA IN EVROPSKA RAVEN

Namen **Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi** je med drugim tudi varovanje človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi ter oblikovanje celostnega okvirja varovanja in pomoči za žrtve (Svet Evrope, 2005). Problem trgovine z ljudmi opredeljuje širše, dodano vrednost pa predstavlja osredotočanje na področje pomoči in asistencije žrtev trgovine z ljudmi pri njihovem fizičnem, psihološkem in socialnem okrevanju, kar jo umešča v komplementaren dokument k Protokolu Združenih Narodov o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z osebami, predvsem ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo o Združenih Narodov o mednarodnemu organiziranemu kriminalu in preprečuje trgovino z ljudmi na globalni ravni (Čurin 2006, 7). Druga dodana vrednost konvencije pa je uveljavitev sistema za nadzor spremljanja in izvajanja njenih obveznosti v okviru skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi¹² (Greta) in Odbora pogodbenic (Greta 2013, 4).

Konvencija v tretjem poglavju namenja pozornost področju pomoči žrtvam, v katerem tudi določa *ukrepe za varstvo in spodbujanje uresničevanja pravic žrtev ob zagotavljanju enakosti spolov*, ki zajemajo področje identifikacije žrtev, varstva zasebnega življenja ter pomoči žrtvam, in sicer:

¹² Skupino sestavlja 15 neodvisnih in nepristranskih strokovnjakov s področja človekovih pravic, pomoči žrtvam in njihove zaščite, boja proti trgovini z ljudmi, katerih naloga je podajanje ocene o izvajanju konvencije s strani pogodbenic (Greta 2013, 5).

- **telesno, psihološko in socialno okrevanje:** ustrežna in varna namestitvev, psihološka in materialna pomoč, dostop do nujne medicinske pomoči, prevajalske storitve in tolmačenje, svetovanje in informacije o njihovih pravicah in storitvah, v jeziku, ki ga žrtev razume; pomoč, ki zagotavlja, da so njihove pravice in interesi zastopani in upoštevani na ustreznih stopnjah kazenskega postopka proti storilcem, zagotovitev dostopa otrok do izobraževanja; dostop do dela, izobraževanja in poklicnega usposabljanja (Konvencija 12. čl.);
- **pravica do 30 – dnevnega obdobja okrevanja in razmisleka** z namenom, da si žrtev opomore in sprejme odločitev za sodelovanje s pristojnimi organi, v tem obdobju pa ne dovoljuje izгона žrtve (Konvencija 13. čl.); in
- **pravica do pridobitve dovoljenja za prebivanje,** v kolikor pristojni organ meni, da mora žrtev ostati zaradi osebnih okoliščin ali zaradi sodelovanja s pooblaščenimi organi pri preiskavi ali v kazenskem postopku (Konvencija 14. čl.).

Konvencija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu je dopolnjena z mednarodno listino – **Protokol opreprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z ljudmi, zlasti med ženskami in otroki**¹³ (v nadaljevanju **Protokol**). Namen protokola, ki je izražen v 2. členu, je med drugim tudi *zaščita in pomoč žrtev trgovine z ljudmi ob popolnem spoštovanju njihovih človekovih pravic* (Vlada RS 2001). Na področju pomoči in zaščite žrtev trgovine z ljudmi Protokol določa naslednje ukrepe (podobnost s Konvencijo):

- zagotovitev ustrezne namestitve, svetovanja in obveščanja v jeziku žrtve, zdravstvene, psihološke in materialne pomoči ter možnosti za zaposlitev, izobraževanje in usposabljanje, fizične varnosti žrtev ter ukrepov, ki žrtvam omogočajo pridobitev nadomestila za utrpjeno škodo (Protokol 6.čl.);
- država pogodbenica preuči sprejetje zakonodajnih in drugih ustreznih ukrepov, ki žrtvam dovoljujejo pridobitev začasnega ali stalnega dovoljenja za prebivanje, pri

¹³ Protokol ali Palermški protokol. Veljaven je z dne 25. 12. 2003 – tri mesece po Konvenciji ZN o mednarodnemu organiziranemu kriminalu in je v osnovi namenjen pregonu kaznivih dejanj trgovine z ljudmi, zaščiti žrtev in njihovi pomoči pri varni vrnitvi v matično domovino ter ozaveščanju javnosti (Čurin 2006, 16).

tem pa vsaka država upošteva človekoljubne in solidarnostne dejavnike (Protokol 7. čl.).

Evropski parlament in Svet EU dne 29. 4. 2004 sprejmeta **Direktivo 2004** o dovoljenju za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so žrtve z ljudmi ali so jim pomagali pri nezakoniti preselitvi in ki sodelujejo s pristojnimi organi. Direktiva določa pomoč, podporo in zaščito žrtev trgovine z ljudmi ter nalaga državam članicam odgovornost za zagotavljanje pomoči in podpore pred, med in po zaključku kazenskega postopka ter omogočanje žrtvam uveljavljanje pravic iz naslova statusa žrtve v kazenskem postopku: zagotovitev ustrezne namestitve, zdravljenje, psihološka pomoč, obveščanje ter storitve prevajanja in tolmačenja. Izpostavlja tudi otroke, kot posebej ranljive žrtve. Glede zaščite samih žrtev izpostavlja ustrezno zaščito med preiskavo in kazenskim postopkom: dostop do pomoči, brezplačnega pravnega zastopništva, programa za zaščito prič, preprečevanje stikov med žrtvijo in obdolžencem, zagotovljen dostop do sistema odškodnin ter zagotavljanje posebnih ukrepov zaščite otrok (Uradni list EU, 2011).

Dne 5. 4. 2011 pa sprejmeta še **Direktivo 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev**¹⁴ (v nadaljevanju **Direktiva 2011**), kot del celostnega ukrepanja proti trgovini z ljudmi. Direktiva 2011 obsega ukrepe, ki vključujejo tudi tretje države, vzpostavlja minimalna pravila na ravni EU glede opredelitve kaznivih dejanj in kazni na področju trgovine z ljudmi ter predstavlja nekakšen horizontalni okvir za državljane EU kot državljane tretjih držav, krepi pa tudi nekatere določbe prejšnje Direktive 2004, ki se nanašajo predvsem na okvir zaščite in pomoči otrokom (Evropska Komisija 2014).

¹⁴Ur. l. EU, L št. 101/1 z dne 15.4.2011.

3.1.2 NACIONALNA RAVEN

S ciljem harmonizacije nacionalne zakonodaje z mednarodnimi standardi in evropskimi direktivami, je v letu 2004 dosežen napredek na nacionalnem zakonodajnem področju. Sprejet je **Zakon o ratifikaciji Protokola za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu**¹⁵ (v nadaljevanju **MPTLMOK**), hkrati pa RS uvede spremembe v takratni obstoječi Kazenski zakonik (v veljavi od leta 1994),¹⁶ ki na novo ureja kaznivo dejanje trgovine z ljudmi v 387.a členu (Lang 2006, 36). Protokol med drugim določa tudi kriterije pomoči in zaščite žrtev trgovine z ljudmi ter njihovo urejanje bivalnega statusa, sama ratifikacija pa je bila po uskladitvi minimalnih standardov nacionalne zakonodaje RS nujno potrebna (Vlada RS 2004). Julija leta 2009 RS sprejme še **Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi**¹⁷ (v nadaljevanju **MKUTL**).

V kontekstu politike pomoči in zaščite žrtev trgovine z ljudmi, pa je v nacionalni zakonodaji potrebno omeniti še **Zakon o kazenskem postopku**¹⁸ (v nadaljevanju **ZKP**), ki v skladu z določbami Konvencije o zaščiti žrtev, prič v postopku obravnave v 240.a členu omogoča postopek in ukrepe v zvezi s prikritjem identitete oz. zagotavljanjem anonimnosti take priče za potrebe zaslišanja. V 141.a členu določa tudi zagotovitev osebne varnosti v medkazenskem postopku, med in po končanem postopku ter pogoje za vključitev v program zaščite, pa tudi pogoje za njegovo prenehanje. Cilj zakona je prevsem olajšanje položaja žrtve, ki lahko delno prepreči žrtvin strah pred osumljencem ter njegovo vplivanje nanjo (Lang 2006, 41). V tem okviru RS leta 2005 sprejme tudi **Zakon o zaščiti prič**¹⁹ (v nadaljevanju **ZZPrič**), ki vpelje nove vrste

¹⁵ Zakon o ratifikaciji Protokola za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (MPTLMOK), Ur. l. RS št. 48/2004 z dne 30. 4. 2004.

¹⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-B), Ur. l. RS št. 40/2004 z dne 20. 4. 2004.

¹⁷ Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (MKUTL), Ur. l. RS št. 62/2009 z dne 4. 8. 2009.

¹⁸ Ur. l. RS št. 32/12 z dne 1. 1. 1995.

¹⁹ Ur. l. RS št. 81/2006 z dne 30. 6. 2005.

zaščite: fizična zaščita, preselitev, spremembo identitete in pomoč pri iskanju zaposlitve (v skladu z zahtevami Konvencije) (Lang 2006, 40). Državni zbor RS pa meseca oktobra 2005 sprejme **Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj**²⁰ (v nadaljevanju **ZOZKD**), ki v svojih formalnih pogojih za priznanje odškodnine vključuje le državljane RS ali državljane druge države članice EU, s tem pa tujci oz. državljani tretjih držav do odškodnine niso upravičeni (ZOZKD 5.čl.).

Najpomembnejši segment nacionalnega zakonodajnega okvirja predstavlja **Zakon o tujcih**. V skladu z uskladitvijo z evropskim pravnim redom se leta 2006 v **Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih**²¹ prenese Direktiva 2004 o dovoljenju za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi, in sicer v 38.a člen (žrtve trgovine z ljudmi), z letom 2011 pa ga v novem ZTuj-2 dopolnjuje 50. člen (žrtve trgovine z ljudmi in nezakonitega zaposlovanja). V členu so navedeni pogoji za pridobitev dovoljenja za prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi, in sicer:

Žrtvi trgovine z ljudmi, ki v Republiki Sloveniji prebiva nezakonito, policija na njeno prošnjo ali po uradni dolžnosti dovoli zadrževanje za čas treh mesecev, da se odloči, ali bo sodelovala kot priča v kazenskem postopku zaradi kaznivega dejanja trgovine z ljudmi /.../iz utemeljenih razlogov se lahko žrtvi trgovine z ljudmi /.../dovolitev zadrževanja podaljša za čas do treh mesecev (ZTuj-2 50.čl.).

Zakon v tretji točki določa še pravico do brezplačnega prevajanja in tolmačenja ter, da se »/žrtvi trgovine z ljudmi /.../ ne glede na druge pogoje, določene v tem zakonu, za izdajo dovoljenja za prebivanje lahko izda dovoljenje za začasno prebivanje, če je pripravljena sodelovati kot priča v kazenskem postopku in bo njeno pričanje pomembno, kar potrdi pristojni organ kazenskega pregona« (ZTuj-2 50. čl.).

²⁰ Ur. l. RS št. 101/05 z dne 11.11.2005.

²¹ Ur. l. RS št. 79/06 z dne 27.7.2006.

Tabela 3.1: Primerjava legislativne ureditve na mednarodni, evropski in nacionalni ravni

	Nacionalna raven	Evropska raven	Mednarodna raven
1995	Zakon o kazenskem postopku (ZKP)		
2004	Kazenski zakonik (KZ-UPB1) - 387.a člen		
			Konvencija ZN proti organiziranemu kriminalu
2003			Protokol o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z ljudmi, zlasti med ženskami in otroki (Palermski protokol)
2004	Zakon o ratifikaciji Protokola (MPTLMOK)	Direktiva 2004/81/ES	
2005	Zakon o zaščiti prič (ZZPrič)	Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi	
2005	Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD) – 5.člen		
2006	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-1C) – 38.a člen		

Nadaljevanje tabele na naslednji strani

2009	Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (MKUTL)		
2011	Zakon o tujcih (ZTuj-2) – 50.člen	Direktiva 2011/36/ES	
2012	Kazenski zakonik (KZ-1-UPB2) – 118.člen		

Kazenska zakonodaja s področja trgovine z ljudmi je sicer pogosto usmerjena k varovanju in zagotavljanju človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi, vendar se zdi, da le na papirju in ne v praksi, kjer ni popolnoma usklajena z mednarodnimi standardi. Problem predstavlja dvojnost politike boja proti trgovini z ljudmi, ki ne združuje uspešnosti preprečevanja tega pojava z zagotavljanjem in zaščito človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi. Njihove pravice prepogosto pogojujejo z njihovim sodelovanjem kot priča na sodišču (Pajnik in Kavčič 2007, 49–50). Prav Direktiva 2004 o dovoljenju za prebivanje je glavni razlog, ki opravičuje takšno delovanje držav pri izvajanju politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi. Le ta na eni strani podeljuje žrtvam pravico do razmisleka in sprejetja odločitve glede sodelovanja z organi pregona, po drugi strani pa pogojuje podaljšanje prebivanja in izdajo dovoljenja za prebivanje z mnenjem pristojnih organov o koristih, ki bi jih imeli za preiskovanje ali kazenski postopek.

V raziskavi Mirovnega inštituta o kazalnikih trgovanja z ljudmi (v Pajnik in Kavčič 2007, 20) se avtorici glede sprejemanja mednarodnih ukrepov in strategij ukvarjata z vprašanjem primernosti uvajanja takšnih represivnih strategij na področje boja proti trgovini z ljudmi in posledično njenih žrtev, saj naj bi ukrepi za zaščito žrtev pogosto delovali v škodo žrtev, ki se jih uporabi kot priče v sodnih postopkih proti organiziranemu kriminalu, kjer pa država ne ponuja ustrezne zaščite. Namen ukrepov in startegij je sicer povečevanje pravic žrtev, usposabljanje ranljivih oseb, izboljšanje

njihovih življenjskih možnosti in delovnih pogojev, vendar pa lahko takšna uporaba restriktivne migracijske politike pripelje do povečane ranljivosti posameznika. Avtorici zagovarjata, da mora biti poglobljena naloga politike trgovanja z ljudmi prepoznavanje pravic žrtev do samostojnega odločanja.

3.2 ANALIZA JAVNOPOLITIČNIH IGRALCEV

Pomemben del vrednotenja javne politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS predstavljajo javnopolitični igralci, katerim v nadaljevanju namenjam posebno pozornost. Opredelitev javnopolitičnih igralcev temelji na klasifikaciji Rossi in Freeman (v Kustec Lipicer 2007, 184), ki javnopolitične igralce nazivata tudi z deležniki ali udeleženci v procesu vrednotenja:

- **vladni odločevalci**
- **programerji**
- **skupine civilne družbe**

3.2.1 VLADNI ODLOČEVALCI

Vladne odločevalce ali predstavnike državne oblasti, ki so zadolženi za formalni sprejem programa in določitev smernic ter finančnega okvirja za izvajanje tega programa predstavljata v prvi vrsti dve ministrstvi: MNZ in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju MDDSZ) ter delno Mestna občina Ljubljana²² (MOL). Združuje jih pomembnost vloge pri financiranju pristojnih nevladnih organizacij za oskrbo in pomoč žrtvam trgovine z ljudmi preko različnih programov: »Oskrba žrtev trgovine z ljudmi«, program »Uvajanje mehanizmov za prepoznavanje, pomoč in zaščito žrtev trgovine z ljudmi in /ali spolnega nasilja v postopkih priznanja mednarodne zaščite v Sloveniji«²³ (PATS) in projekt »(Re)integracija žrtev trgovine z ljudmi«²⁴ – EQUAL.

²² Mestna občina Ljubljana kot financer programa Oskrbe – krizne in varne namestitve, Društvu Ključ pa je bilo omogočeno sodelovanje s svojci žrtev, vključevanje v programe pogrešanih oseb, kratkoročnih namestitev, itd. (Vlada RS 2010b, 14).

²³ Projekt je neposredno namenjen potencialnim žrtvam trgovine z ljudmi z naslednjimi oblikami pomoči: razgovori s pomočjo tolmača, izvajanje preventivnih in individualnih informativnih razgovorov s prosilci za azil (Vlada RS 2006a, 6).

²⁴ Program Pobude skupnosti EQUAL (Evropski socialni sklad) je financiral glavnega koordinatorja Društvo Kjuč, ki izvaja projekt Reintegracije od leta 2005, namenjen pa je tujcem in državljanom RS ter

Del finančnih sredstev za omenjene projekte namenjajo tudi Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ), Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju MP) ter Urad Vlade za komuniciranje. Enako pomembnega igralca pa predstavlja tudi Vlada RS, ki na tem področju deluje v okviru medresorske delovne skupine²⁵ (v nadaljevanju MDS), ki v svojih rednih akcijskih načrtih opredeljuje konkretne naloge MDS na področju zakonodaje, preventive, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj, pomoči in zaščite žrtev ter mednarodno sodelovanje (Vlada.si 2015).

3.2.2 PROGRAMERJI ALI IZVRŠILNA VEJA OBLASTI

Ta skupina igralcev program tehnično začrta in skrbi za njegovo dejansko izvajanje. Sem spada nacionalni koordinator za boj proti trgovini z ljudmi ter vodja MDS za boj proti trgovini z ljudmi v RS, mag. Sandi Čurin. Delo nacionalnega koordinatorja obsega številne dejavnosti in aktivnosti na področju boja proti trgovini z ljudmi, med njimi tudi koordinacija dela in sodelovanja med ključnimi javnopolitičnimi igralci s področja politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi ter vodenje MDS (Čurin 2015).

Nevladne organizacije imajo daleč najpomembnejšo vlogo pri izvajanju projektov prepoznavanja in preprečevanja trgovine z ljudmi (preventivna dejavnost), predvsem pa se njihova pomembnost kaže v vlogi končnih oskrbovalcev samih žrtev (Čurin 2006, 6). Politika pomoči žrtvam trgovine z ljudmi je tako v rokah civilne iniciative ob pomoči mednarodnih nevladnih organizacij, predvsem zaradi iskanja ustreznih načinov pomoči tujim državljanom (Čurin 2006, 25). V RS od vsega začetka aktivno delujeta dve nevladni organizaciji: Društvo Ključ, ki nudi varni prostor za nastanitev in zaščito žrtev trgovine z ljudmi, ki so pripravljene sodelovati kot priče v kazenskem postopku ter Slovenska Karitas, ki je ponudnica krizne namestitve oz. nujnih oblik pomoči (Čurin 2006, 25). Njihova temeljna dejavnost je pomoč žrtvam trgovine z ljudmi v RS.

zajema socialno in delovno (re)integracijo. Program reintegracije se s strani nevladnih organizacij izvaja še danes, kot logična posledica programa Oskrbe (Vlada RS 2006b, 4).

²⁵ Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi je bila imenovana s sklepom Vlade RS št. 240-05/2003-1 z dne 18.12.2003, prej pa deluje v okviru MZZ ali Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo (PSJVE). Sestavljajo jo predstavniki MNZ, Generalne policijske uprave (GPU), MZZ, MP, Ministrstva za šolstvo in šport (MŠŠ), Ministrstva za zdravje (MZ), Urada Vlade za informiranje (UVI), Urada RS za enake možnosti (UEM) in Vrhovnega državnega tožilstva, mednarodnih organizacij (Mednarodna organizacije za migracije (IOM) in Visokega komisariata ZN za begunce (UNHCR)) ter nevladnih organizacij Društva Ključ in Slovenske Karitas (prej Slovenske Filantropije) (Vlada RS 2004, 1).

Medsebojno sodelovanje med nevladnimi organizacijami in MNZ temelji na sklenjenem in podpisanim sporazumu o sodelovanju na področju zagotavljanja pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS. Poleg omenjenega sporazuma je pomemben tudi sporazum²⁶ med Društvom Ključ in GPU, ki obe strani zavezuje k delovanju v korist žrtev trgovine z ljudmi, spoštovanju in zagotavljanju njihovih osnovnih pravic, svoboščin in potreb. Med dogovorjene zahteve spadajo obojestransko izmenjava podatkov, sodelovanje v konkretnih primerih, namestitev žrtev v varnem prostoru ter izobraževanje in usposabljanje (Vlada RS 2004, 11). Po končanem razgovoru med žrtvijo in policijo, nevladne organizacije poskrbijo za njeno morebitno medicinsko in ostale oblike nujne pomoči ter morebitno varno namestitev, pri čemer še vedno sodelujejo s policijo, z namenom usklajevanja časa pričanja in drugih aktivnosti policije pri obravnavanju primera (Dobovšek in Kranjc 2006, 81). Policija in Vrhovno državno tožilstvo imata, kot igralca izvršilne veje oblasti, najpomembnejšo vlogo pri identifikaciji potencialnih žrtev trgovine z ljudmi ter pregonu kaznivih dejanj trgovine z ljudmi. Policija je dožna v skladu z zakonodajo sprejemati ukrepe, zbirati dokaze in jih predati organu pregona – tožilstvu. Z namenom preprečevanja vse pogostejšega mešanja kaznivega dejanja trgovine z ljudmi z ilegalnimi migracijami in prostitucijo, se je izoblikoval program usposabljanja kriminalistične in uniformirane policije v boju proti trgovini z ljudmi, kot obliki organiziranega kriminala (Peršolja 2006, 50–52). Glede temeljnih nalog policije, višji kriminalistični inšpektor Damijan Roškarič, izpostavi primere, ko policija z lastno dejavnostjo identificira žrtev kaznivega dejanja trgovine z ljudmi oz. je o njej obveščena od nevladne organizacije ali občanov, mora na podlagi 148. člena Zakona o kazenskem postopku, ukreniti potrebno, da se izsledi storilec kaznivega dejanja ter nemudoma obvestiti specializirano državno tožilstvo RS, ki v nadaljevanju usmerja delo policije. Naloga policije je tudi zavarovanje žrtve in seznanitev z njenimi pravicami, v jeziku, ki ga razume: glede pravice do varne namestitve v času obdobja okrevanja in razmisleka (krizna namestitev) ter pravicah in dolžnostih glede sodelovanja v varni namestitvi (Roškarič 2015). Policija ima izredno pomembno vlogo v primerih, ko žrtev sama prijavi kaznivo dejanje, kjer je potrebno njeno hitro reagiranje, zavarovanje dokazov ter pregon storilcev kaznivega dejanja. V takšnih okoliščinah je zato odnos med policistom in žrtvijo

²⁶ Sporazum je bil podpisan 23. 4. 2004 v Gotenici (Vlada RS 2004, 12).

izrednega pomena. Pomembna je tudi zagotovitev prisotnosti prevajalca, v kolikor gre za žrtve, ki so tuji državljani. Žrtvi pri tem pripada pravica do seznanjenosti s policijskim postopkom in postopkom kot priča pred preiskovalnim sodnikom ter čas za razmislek pred odločitvijo o (ne)sodelovanju s policijo, v sodelovanju s strokovnjaki nevladnih organizacij. Izkušnje so tudi pokazale, da je takšno medsebojno sodelovanje izrednega pomena za uspešnejšo privolitev žrtve v pričanje pred preiskovalnim sodnikom (Dobovšek in Kranjc 2006, 77–79). Po besedah predstavnice Društva Ključ, Polone Kovač, je policija tista, ki ima edina pristojnost, da žrtve trgovanja z ljudmi prepozna, ter v postopkih z njimi vzpostavi neposreden stik. To pa predstavlja težavo takrat, ko oseb, ki bi jih sicer nevladne organizacije prepoznale kot žrtve, policija ne prepozna, slednje pa niso upravičene do varne namestitve, prav tako pa nevladne organizacije za njih ne smejo prejemati finančnih sredstev za oskrbo (Kovač 2015).

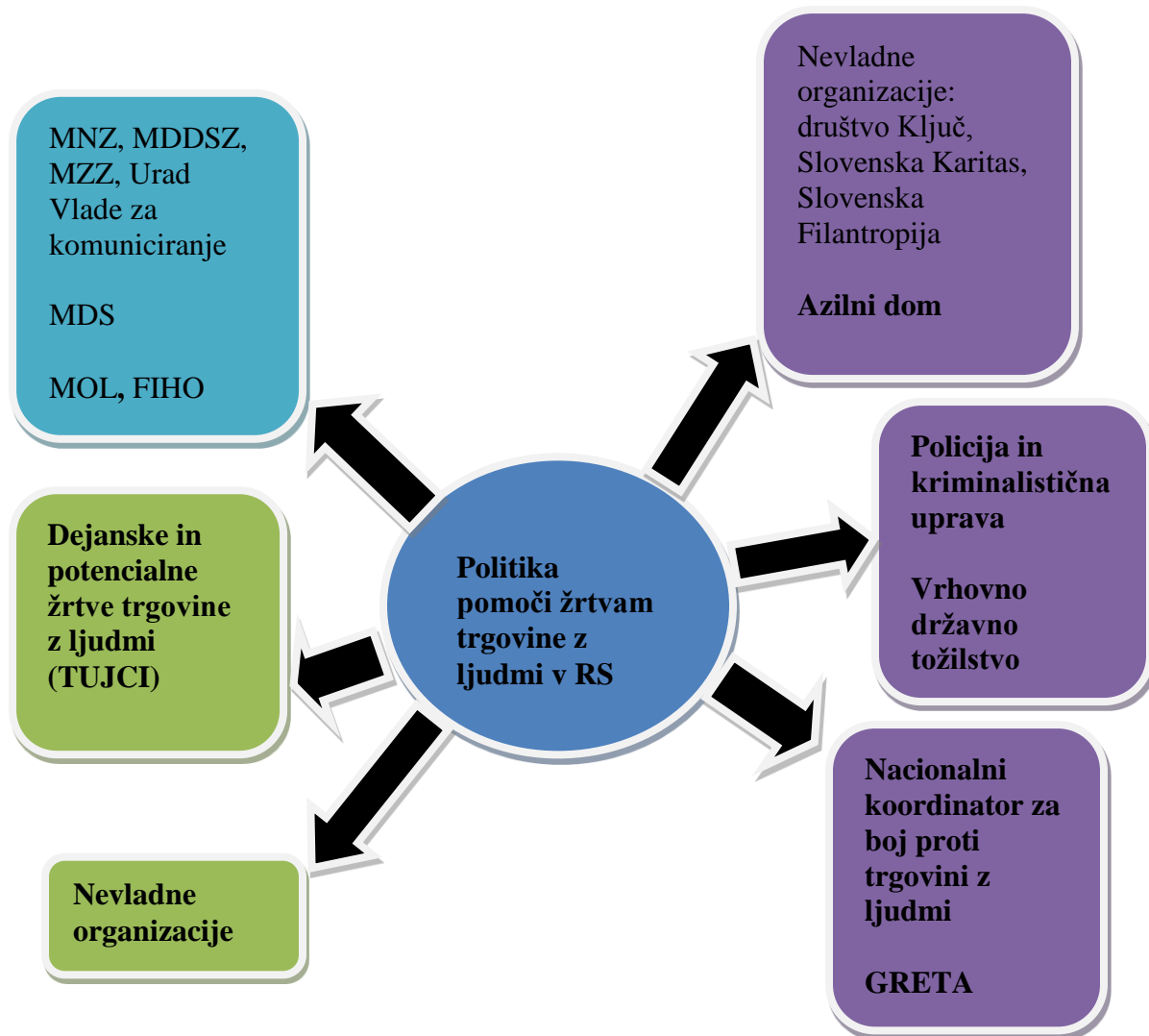
V skupino prištevam tudi strokovno in neodvisno mednarodno skupino strokovnjakov Greta, katere poglavitna naloga je nadzor nad izvajanjem konvencije – politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi. Pridobivanje informacij za oblikovanje ocenjevalnih poročil poteka na različne načine: prek vprašalnikov, stika z nevladnimi organizacijami, obiska ali neposrednega srečanja z vladnimi in nevladnimi organi, pri čemer pa skupine ne zavezuje sodna praksa sodnih organov. Njen namen je pomoč državam pri njihovem prizadevanju, podpora spremembam in potrjevanje smeri nacionalnih politik (Greta 2013, 5).

3.2.3 CIVILNODRUŽBENI IGRALCI

Igralce civilne družbe predstavljajo posamezniki in skupine, na katere program najbolj vpliva. V našem primeru predstavljajo najranljivejšo ciljno skupino same žrtve trgovine z ljudmi (zlasti tuji državljani, na katere se nanaša 50. člen ZTuj-2) ter vse potencialne žrtve. Tujcev, ki so žrtve trgovine z ljudmi, je po podatkih pristojnih nevladnih organizacij v oskrbi največ. Pri tem pa se pojavlja problem, saj slednje niso upravičene do pridobitve odškodnine po nacionalni zakonodaji RS, prav tako pa tudi ne do zdravstvenega zavarovanja, zlasti v primerih kroničnih bolezni (Kovač; Stenko - Primožič 2015).

Delno v to skupino dodajam tudi nevladne organizacije, ki so pomembne predvsem z vidika medsebojne povezanosti in odvisnosti od finančnih sredstev pristojnih ministrstev oz. vladnih odločevalcev. Na eni strani so pomemben ali celo najpomembnejši igralec pri izvrševanju javnega programa (pomoč in oskrba žrtev trgovine z ljudmi), na drugi strani pa bi bile njihove zmožnosti nudenja pomoči in oskrbe žrtvam trgovine z ljudmi brez državne finančne pomoči zelo pomankljive. Sklenem lahko, da so nevladne organizacije tudi igralci civilne družbe, na katere program ter način njegovega izvajanja zelo vpliva, predvsem pa predstavljajo tiste igralce, ki so v veliki meri odvisni od državnih igralcev, ki so odgovorni za določitev finančnega okvirja programa (razporeditev in vsota finančnih sredstev za programe pomoči in oskrbe žrtev trgovine z ljudmi).

Slika 3.1: Ključni javnopolitični igralci, ki sooblikujejo politiko pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS



- Legenda:
- Vladni odločevalci
 - Programerji (izvršilna veja oblasti)
 - Civilnodružbeni igralci

3.3 ANALIZA POLITIKE POMOČI ŽRTVAM TRGOVINE Z LJUDMI V RS

Politika pomoči žrtvam trgovine z ljudmi je od leta 2004 opredeljena v Akcijskih načrtih vladne MDS, ki vsebujejo pomembne ukrepe pomoči in asistence žrtvam trgovine z ljudmi, osnovane na mednarodnih dokumentih – MKUTL (Vlada RS 2010a). Politika je kot prioriteta naloga, od leta 2004, opredeljena s programom Oskrbe, prav tako pa je že v začetnih načrtih MDS (Vlada RS 2005a; 2006a; 2007a; 2010a) zapisano, da je »p/otrebno zagotoviti vse oblike pomoči žrtvam, posebno pa tistim, ki bi bile pripravljene pričati v kazenskem postopku«.

Žrtve trgovine z ljudmi so povečini izpostavljene strahu, ki jim ga vsiljujejo storilci kaznivih dejanj, da jim policija v tujih državah ne more pomagati. Medtem ko nekatere žrtve ta strah uspejo premagati in kaznivo dejanje prijaviti, jih tega večina ne zmore (Dobovšek in Kranjc 2006, 53). Na podlagi večletnih delovnih izkušenj z žrtvami, Polona Kovač pove, da

/n/a žrtve močno vplivajo kritični življenjski dogodki, ki korenito spremenijo njihovo socialno, družinsko, telesno in pshihično življenje. Posledice so pogosto vidne in občutene še mesece in leta zatem. Prav iz takšnih travmatskih izkušenj, ki jih prej ni bilo mogoče izraziti v besedah, s pripovedovanjem v procesu pomoči prvič nastanejo strukturirane zgodbe, v katerih slišimo dva dela: kar se je zgodilo ter sporočanje strahu, groze, ponižanje in nemoči žrtve. Najpogostejša je post - travmatska stresna motnja; da se travmatizacija lahko konča, je pomembno, da imajo osebe s takšno izkušnjo možnost o njej govoriti ter so pri tem deležni podpore in zaupanja (Kovač 2015).

Po mnenju Damijana Roškariča se povečini domnevne žrtve trgovine z ljudmi, v policijskih postopkih in razgovorih s predstavniki nevladnih organizacij, ne prepoznavajo kot takšne, saj so socialne in gospodarske razmere v okoljih, iz katerih izhajajo, zelo slabe, njihovo delo in bivanje v RS pa z določenim načinom preživljanja (ekonomsko prisiljevanje v izvajanje prostitucije in spolno izkoriščanje) tako njim kot njihovim

družinam, omogoča boljše življenje (storilci izkoriščajo ranljivost žrtev v izvornih državah) (Roškarič 2015).

Program Oskrbe, ki ga izvajata obe nevladni organizaciji (Društvo Ključ in Slovenska Karitas) ter se financira iz državnega proračuna, zajema dve obliki pomoči za žrtve trgovine z ljudmi: osnovno obliko ali krizno namestitev, katera vključuje (Vlada RS 2007a):

- ustrezno namestitev, prehrano in oskrbo
- psihološko pomoč
- pomoč pri zagotavljanju nujne medicinske pomoči
- prevajalske storitve in tolmačenje, če je potrebno
- svetovanje in informacije v zvezi z njihovimi zakonitimi pravicami
- zagotavljanje primerne pomoči otrokom žrtev trgovine z ljudmi
- pravico do 3 – mesečnega obdobja za počitek in razmislek

Za **krizno namestitev** je finančno odgovorno MDDSZ, sofinancirana pa je tudi s strani Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v RS (v nadaljevanju FIHO), ki jo izvaja Slovenska Karitas. Kot prvi del programa Oskrbe, krizna namestitev v praksi traja do 5 dni in omogoča žrtvi hiter umik iz okolja. V poročilu MDS (Vlada RS 2006b, 17) tudi navajajo, da »/k/o se žrtev odloči za sodelovanje v kazenskem postopku trgovine z ljudmi, ki vsebuje poleg oblik pomoči iz naslova krizne namestitve še pomoč pri urejanju statusa v RS v skladu z Zakonom o tujcih (2006) in varovanje varnega prostora v času varne namestitve, je v tem primeru žrtev vključena v okvir projekta Oskrbe – namestitev v varnem prostoru«. Takšna pomoč pa vključuje:

- **pomoč pri urejanju statusa v RS**
- pomoč pri seznanjanju otrok žrtev z njihovimi pravicami
- pomoč, ki zagotavlja, da so pravice in interesi žrtev zastopani in obravnavani na usterzilih stopnjah kazenskega pregona
- zagotavljanje ustrezne podpore otrokom žrtev

Varno namestitev od leta 2001 izvaja Društvo Ključ, ki po podatkih predstavnice Polone Kovač, temelji na nujenju konkretnih, brezplačnih oblik pomoči žrtvam trgovine z

ljudmi, tako tujcem, ki so v RS izpostavljeni prisilnemu spolnemu in drugim oblikam izkoriščanja, kot tudi slovenskim državljanom, ki so žrtve v sami državi ali pa v tujini. Storitve v okviru varne namestitve vključujejo namestitev v varni prostor, pomoč pri vzpostavljanju stikov z varnostnimi organi in organi pregona (spremljanje pri podaji ovadbe na policiji, pričanje pred sodiščem), pomoč pri urejanju delovnega dovoljenja in dovoljenja za prebivanje, pomoč pri organizaciji vrnitve žrtev v izvorno državo in napotitev žrtev na sorodno organizacijo v državi izvora (Kovač 2015).

Slika 3.2: Odstotek žrtev trgovine z ljudmi v krizni in varni namestitvi (2004 – 2013)



Vir: Vlada RS (2004; 2005b; 2006b; 2007b; 2008; 2009; 2010b; 2011; 2012b; 2013a).

Iz Slike 3.2 je razvidno, da je daleč največ žrtev trgovine z ljudmi nameščenih v krizno namestitvev in s tem upravičencev do nujnih oblik pomoči, majhen delež pa predstavljajo žrtve v varni namestitvi (posledično je zato tudi manj izdanih dovoljenj za prebivanje v RS, delovnih dovoljenj, postopkov reintegracij, itd.). Zakaj je temu tako, odgovarjata predstavnici nevladnih organizacij, ki po dolgoletnih izkušnjah v praksi povesta, da je še

vedno zelo veliko število žrtev, ki se kot takšne same ne prepoznajo ter tistih, ki si želijo takojšnje vrnitve v matično državo. Manj naj bi bilo namenskih zavrnitev do pomoči v okviru varne namestitve iz razloga pogojevanja sodelovanja v kazenskem postopku. Poudarjata tudi pravico do osebnega odločanja in neprisiljevanja žrtev v nadaljne postopke in nudenje pomoči (Kovač; Stenko - Primožič 2015).

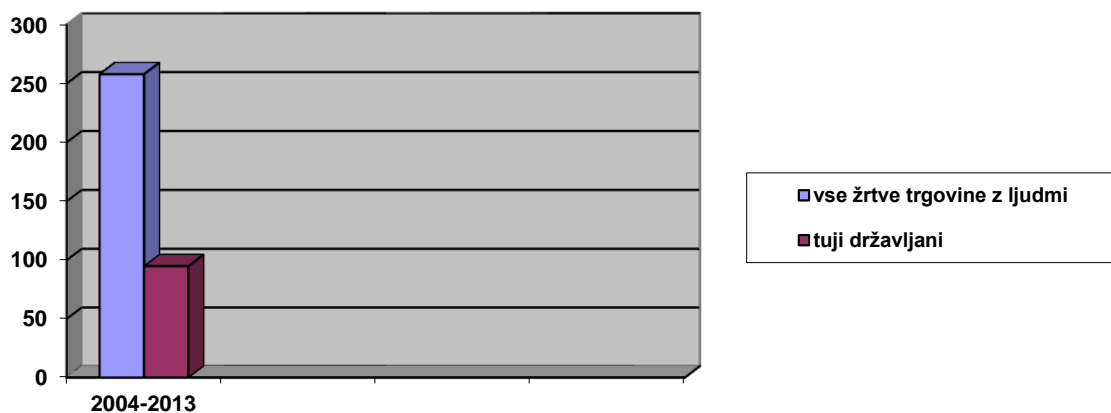
V prostorih Slovenske Karitas so do leta 2014 nastanili in ponudili pomoč in oskrbo že 70 osebam, ki so bile v večini tuji državljani (Ukrajina, Bolgarija, Romunija, Slovaška, Dominikanska Republika) ter žrtve prostitucije, prisilnega beračenja, dela, poroke in služabništva (Stenko - Primožič 2015). Kljub celostnem okvirju politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, s katero se žrtvam med drugim zagotovi tudi potrebno pravno pomoč in seznanjanje z njihovimi pravicami v jeziku, ki ga žrtev razume, pa nevladne organizacije izpostavljajo potrebo po sistemski oskrbi za lažje vključevanje na trg dela in reintegracijo žrtev – zagotavljanje finančnih sredstev, saj so za to sedaj pristojne same iz lastnih sredstev. Pomoč iz lastnih sredstev gre tudi v primerih uslug tolmačenja in pravnih storitev, katere pa opravlja odvetniška pisarna po dogovoru *pro - bono* (Stenko - Primožič 2015). Da pa največjo težavo predstavlja zagotavljanje predvsem zdravstvenih storitev, potrjuje tudi predstavnica Društva Ključ, saj je žrtve (še posebno v primeru kroničnih bolezni) skoraj nemogoče zavarovati, saj nobena zavarovalnica noče sprejeti takšnega rizika. Žrtve tako obravnava Ambulanta za osebe brez zdravstvenega zavarovanja, v praksi pa so nevladne organizacije dogovorjene z nekaterimi zasebnimi ambulantomami za opravljanje brezplačnih storitev. Težava pri kroničnih ali težkih boleznih je v tem, da so računi za zdravstvene posege pri specialistih zelo visoki. Meni, da je »/n/ujno potrebno sistemsko urediti osnovno in dodatno zdravstveno zavarovanje za tujce, ki so žrtve trgovine z ljudmi, ki bi bili upravičeni do celostne zdravstvene oskrbe in ne samo tiste nujne« (Kovač 2015).

Poleg največjega deleža tujcev, ki so žrtve trgovine z ljudmi in so obravnavane ter oskrbovane v prostorih nevladnih organizacij, je v RS značilen tudi visok delež zaposlenih tujih državljanov ali tistih, ki zgolj opravljajo delo pri nas. Tu gre posebna pozornost prav izdaji delovnih dovoljenj za t.i. rizične poklice (poklicne plesalke, zabavni

program, gradbeništvo in delovna dovoljenja za državljane Ljudske republike Kitajske). Državljanom tretjih držav omogoča pridobitev zaposlitve Zakon o zaposlovanju in delu tujcev ter delovno dovoljenje, ki ga potrebujejo za delo. Leta 2004 je MDDSZ z Uredbo o določitvi kvote delovnih dovoljenj za leto 2004 tudi omejilo število državljanov tretjih držav v RS (Čurin 2006, 21–22), kar spet potrjuje dejstvo, da so tujci, ki so žrtve trgovine z ljudmi, najbolj ranljiva skupina, na katero javna politika najbolj vpliva.

Kot je razvidno iz Slike 3.3 je število tujcev, glede na skupno število vseh identificiranih žrtev s strani nevladnih organizacij, zelo visoko. Statistični podatki iz akcijskih načrtov in letnih poročil o delovanju MDS potrjujejo dejstvo, da je potrebno veliko več pozornosti usmeriti prav v to ciljno skupino, katerim trenutno veljavna tujska zakonodaja ne zagotavlja njihovih človekovih pravic v celoti. V veliki meri so diskriminirani, saj so s strani tujske zakonodaje bolj kot ne nezaščiteni, kar podrobno analiziram v poglavju ex-post evalvacije 50. člena ZTuj-2. Tujcem ne pripada zdravstveno zavarovanje, prav tako pa niso upravičeni do odškodnine za kazniva dejanja trgovine z ljudmi, zakonodaja pa pridobitev dovoljenja za prebivanje v RS pogojuje s sodelovanjem v kazenskem postopku.

Slika 3.3: Primerjava števila identificiranih žrtev trgovine z ljudmi v RS in števila tujih državljanov kot žrtev s strani NVO (2004 – 2013)



Vir: Vlada RS (2004; 2005b; 2006b; 2007b; 2008; 2009; 2010b; 2011; 2012b; 2013a).

V nadaljevanju Tabela 3.2 zajema statistične podatke o izvajanju oblik pomoči žrtvam trgovine z ljudmi s strani nevladnih organizacij v okviru programa Oskrbe - krizna namestitve. Glede na skupno število vseh identificiranih žrtev trgovine z ljudmi v obdobju med leti 2006 do 2013, je poleg visokega deleža uporabnikov krizne namestitve (nujnih oblik pomoči), opaziti tudi visok delež neupravičencev do varne namestitve, za katero se žrtve zaradi osebnih ali drugih razlogov ne odločijo in je lahko razlog več za skrb o trenutni ureditvi in izvajanju politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi s strani RS.

Tabela 3.2: Pomoč in zaščita žrtev trgovine z ljudmi v obdobju od 2006 do 2013²⁷ (projekt Oskrba žrtev trgovine z ljudmi)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SKUPAJ
Št. žrtev²⁸	40	6	38	25	41	42	15	41	248
Tuj državljan²⁹	13	2	25	5	13	9	10	6	83
Krizna namestitve/ nujna pomoč	20	6	16	5	2	5	8	4	66
Zavrnitev varne namestitve³⁰	20		8	20	8	3	?	1	60
Program reintegracije	1	4			1	4	5	1	16

Vir: Vlada RS (2006b; 2007b; 2008; 2009; 2010b; 2011; 2012b; 2013a); Pajnik in Kavčič (2007).

²⁷ Direktiva 2004 o dovoljenju za prebivanje je bila v nacionalno zakonodajo RS prenesena v letu 2006, in sicer v 38.a člen ZTuj-1C, zato se pri analizi statističnih podatkov osredotočam na obdobje po letu 2006.

²⁸ Sem spadajo žrtve kaznivnega dejanja trgovine z ljudmi ter drugih pojavnih oblik v povezavi s trgovino z ljudmi (spravljanje v suženjsko razmerje in zloraba prostitucije) ter so jih pristojne nevladne organizacije prepoznale kot take.

²⁹ »Žrtev trgovine z ljudmi je tujec, ki ni državljan države članice Evropske unije, in je bil zaradi prostitucije ali drugih oblik spolnih zlorab, prisilnega dela, suženjstva, služabništva ali trgovine s človeškimi organi, tkivi ali krvjo, kupljen, prevzet, nastanjen, prepeljan, prodan, izročen ali je bilo z njim kako drugače razpolagano« (ZTuj-1C 2. čl.).

³⁰ Žrtve zavrnejo nadaljnjo pomoč varne namestitve iz več razlogov, a gre pri večini (zlasti državljanke Dominikanske Republike) za razlog, da se same kot žrtve ne prepoznajo. Drugi razlogi so tudi sodelovanje z organi pregona, želja po vrnitvi domov zaradi otrok, strah pred storilci kaznivih dejanj in posledično strah pred sodelovanjem v kazenskem postopku kot priče (Stenko - Primožič 2015).

V programu pomoči žrtvam trgovine z ljudmi in reintegracije, katerega namen in cilj je omogočanje novega življenja brez nasilja in kršenja človekovih pravic, je do danes sodelovalo 16 oseb. Deležne so bile različnih oblik pomoči pri delovni integraciji in v izobraževalnem procesu: svetovanje in urejanje v zvezi z zakonitimi pravicami, pravno svetovanje, pomoč pri urejanju dokumentacije (osebnih izkaznic, davčnih števil), spremstvo in zagovorništvo, možnosti prijave na Zavodu za zaposlovanje RS in pristojnem Centru za socialno delo, tečaj učenja slovenskega jezika, vključevanje v srednješolski izobraževalni program, delovna rehabilitacija (pomoč pri iskanju zaposlitve, delovna zaposlitev s prostovoljnim delom), organizirana rekreacija in dostop do literature v maternem jeziku (Kovač 2015). V postopkih integracije oz. ko se žrtev odloči, da se želi vrniti v matično državo, nevladne organizacije medsebojno sodelujejo s sorodnimi mednarodnimi humanitarnimi organizacijami v tujini (mreža Karitas, IOM), predvsem v postopkih urejanja dokumentacije, varne poti nazaj ter povratnih informacij o prihodu žrtev (Stenko - Primožič, 2015).

3.4 EX - POST EVALVACIJA 50. ČLENA ZTuj-2

Osnova evalvacijskega raziskovanja je določitev ustreznih kriterijev in standardov vrednotenja, kot vrednosti pri podajanju končnih rezultatov o preučevanem problemu (Kustec Lipicer 2007, 128). Nachmias (v Kustec Lipicer 2003, 1076) trdi, da je sklepanje o (ne)učinkovitosti javnega programa glavni namen vrednotenja.

Analiza učinkovitosti 50. člena ZTuj-2 temelji na upoštevanju naslednjih kazalnikov,³¹ ki tujcem, ki so žrtve trgovine z ljudmi, zagotavljajo upoštevanje in zagotavljanje njihovih osnovnih človekovih pravic:

- **30-dnevno obdobje za razmislek in okrevanje ali krizna namestitvev**
- **pridobitev dovoljenja za prebivanje**
- **pridobitev odškodnine**

Prav tako pa je za našo analizo pomemben tudi kriterij učinkovitosti stroškov in uspeha, s pomočjo katerega bom preverjala fizične dokaze o učinku javne politike, in sicer na podlagi letnih finančnih sredstev s strani države za izvajanje projekta Oskrba. Zanimalo me bo, na kakšen način in v kolikšni meri so državna finančna sredstva v pomoč pri učinkovitem izvajanju javne politike pomoči tujcem, ki so žrtve trgovine z ljudmi oz. pri zagotavljanju in upoštevanju njihovih človekovih pravic. Pri tem pa je potrebno poudariti, da stroškov ni mogoče vedno neposredno izmeriti, saj so lahko prikriti, posredni ali zgolj priložnostni (Weiss v Kustec Lipicer 2007, 130). Ker je predmet naknadne evalvacije 50. člen ZTuj-2 in s tem področje tujske zakonodaje, se v nadaljevanju pri uporabi naziva žrtev trgovine z ljudmi, izrecno osredotočam na državljane tretjih držav ali tujce, ki so žrtve trgovine z ljudmi v RS.

³¹ Indikatorji ali kazalniki, s katerimi bom preverjala učinkovitost 50. člena ZTuj-2 temeljijo na zastavljenih ciljnih in ukrepih pomoči žrtvam Konvencije o ukrepanju proti trgovini z ljudmi.

3.4.1 OBDOBJE ZA RAZMISLEK IN OKREVANJE

13. člen Konvencije določa in nalaga obveznost pogodbenic do zagotovitve vsaj 30 - dnevnega obdobja za okrevanje in razmislek, ki pa ni samo po sebi odvisno od sodelovanja s preiskovalnimi organi in organi pregona. Ko obstajajo utemeljeni razlogi, da je oseba žrtev trgovine z ljudmi (to je pred zaključkom identifikacijskega postopka), se mora tej osebi zagotoviti obdobje okrevanja in razmisleka oz. obdobje krizne namestitve, prav tako pa se mora tej osebi dovoliti prebivanje in se je ne sme izgnati iz države (Greta 2013, 27).

V skladu s 50. členom ZTuj-2, ima po veljavni zakonodaji v RS, žrtev trgovine z ljudmi pravico do 90 – dnevnega obdobja za razmislek in okrevanje, v tem času pa je upravičena do krizne namestitve, kjer ji isti člen dovoljuje pravico do osnovnega zdravstvenega zavarovanja in pravico do brezplačnega tolmačenja in prevajanja. V praksi se ure tolmačenja in prevajanja financirajo iz sredstev nevladnih organizacij in ne iz državnega proračuna (Stenko - Primožič 2015). Odločitev o možnosti zadrževanja žrtve v RS poda policijska uprava ali Center za tujce, ki s predhodnim postopkom odloči, ali je žrtev upravičena do krizne namestitve (Čurin 2015). Po mnenju Damijana Roškariča lahko obdobje krizne namestitve ali obdobje okrevanja in razmisleka v praksi traja od enega meseca, ko je žrtev legalno v RS, pa do treh mesecev oz. šestih mesecev v primeru, da se žrtev v RS nahaja nezakonito. Pri tem ji policija dovoli zadrževanje po 50. členu ZTuj-2. O sami namestitvi žrtve v krizno namestitev pa mora obvestiti koordinatorja MDS (Roškarič 2015). Tudi Greta sicer pozdravlja zakonske določbe o času 90 - dni za okrevanje in razmislek, vendar pa izpostavlja problem neenakega obravnavanja vseh žrtev trgovine z ljudmi. V primerih, ko je identificirana žrtev državljan EU, je ta oseba deležna vse nujne pomoči (vključno z najmanj 30 - dnevnim obdobjem okrevanja in razmisleka) (Greta 2013, 27–28), v primeru tujih državljanov pa je prvi pogoj njihovo sodelovanje z organi pregona. V poročilu MDS za leto 2009 zapišejo, da se »/v/ primeru žrtvine odločitve za sodelovanje v kazenskem postopku, projekt oskrbe razširi v smislu urejanja statusa nastanitve (podlago predstavlja 50. členu ZTuj-2) ter pomoči pri zagotavljanju pravic zastopanosti in obravnave proti storilcem v kazenskem postopku«

(Vlada RS 2012a). V praksi se kljub zakonski zagotovitvi 90 - dni za razmislek in okrevanje, pravica ne izvaja v tako dolgem časovnem obdobju, ampak so nevladne organizacije uvedle omejitev zadrževanja in s tem pravice do krizne namestitve do 30 dni. Pri vsem pa predstavnica Slovenske Karitas dodaja, da je žrtvam, ne glede na odobritev obdobja za razmislek in okrevanja, v samem začetku nudena vsa potrebna nujna pomoč, ki jo žrtev potrebuje, saj so tudi v primeru zakonskih omejitev še vedno na prvem mestu žrtve in njihove človekove pravice (Stenko - Primožič 2015). Največji problem pri celovitem izvajanju obdobja okrevanja in razmisleka je, po mnenju Damijana Roškariča, v samih žrtvah trgovine z ljudmi, ki so v policijskih postopkih prepoznane kot žrtve, same pa se kot takšne ne prepoznajo in zavračajo vključitev v program Oskrbe žrtev trgovine z ljudmi – tako krizna namestitev in v nadaljevanju namestitev v varen prostor. Poudarja, da je vključitev žrtev trgovine z ljudmi v omenjeni namestitvi prostovoljna in temelji na podlagi njihove voljne odločitve. Prav zaradi tega policija pri identifikaciji žrtev trgovine z ljudmi sodeluje z nevladnimi organizacijami z namenom, da žrtvam pred izvedbo policijskih postopkov predstavijo pravice, ki jim gredo kot žrtvam trgovine z ljudmi (Roškarič 2015).

3.4.2 DOVOLJENJE ZA PREBIVANJE

14. člen Konvencije določa dve možnosti za izdajo dovoljenja za prebivanje tujcem žrtvam trgovine z ljudmi: zaradi osebnih okoliščin ali zaradi sodelovanja v kazenskem postopku. 50. člen ZTuj-2 pa to možnost pogojuje z enim izbranim kriterijem – le v primeru, če žrtev sodeluje kot priča v kazenskem postopku in v kolikor preiskovalni organ šteje njeno pričanje za pomembno. Greta ugotavlja, da je takšen pogoj pričanja žrtve, ki ga mora potrditi pristojni organ kazenskega pregona, dodaten element, ki ni del Konvencije in poziva slovenske organe k odstranitvi tega pogoja iz ZTuj-2 ter k zagotovitvi pravice do dovoljenja za prebivanje v celoti vsem žrtvam trgovine z ljudmi, zlasti tistim, ki ne morejo sodelovati v kazenski obravnavi (Greta 2013, 28–29). Seveda pa ima žrtev možnost, da zaprosi za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz kateregakoli drugega razloga (35. člen ZTuj-2), oziroma se žrtvi lahko izda dovoljenje za zadrževanje na podlagi 1. alineje II. odstavka 73. člena ZTuj-2 in posledično se lahko

izda dovoljenje za prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov na podlagi II. odstavka 51. člena ZTuj-2 (Roškarič 2015).

Po koncu stabilizacijskega obdobja (krizne namestitve) se tako žrtvi, v kolikor se odloči, da bo sodelovala v kazenskem postopku, na njeno prošnjo izda dovoljenje za začasno prebivanje v skladu s 50. členom ZTuj-2, preseli se jo v varno namestitev, kjer ji je nudena pomoč pri urejanju statusa v RS in varovanje varnega prostora (varna namestitev). Dovoljenje za prebivanje se izda na podlagi mnenja državnega tožilstva, iz katerega je razvidno, da je žrtev pripravljena sodelovati kot priča v kazenskem postopku. Za izdajo dovoljenja morajo biti izpolnjene še druge zahteve v skladu z zakonom. V kolikor kazenski postopek ni zaključen v času začasne izdaje dovoljenja za prebivanje, se le ta lahko podaljša za največ 6 mesecev ter po zaključku kazenskega postopka ponovno za isto obdobje, žrtev pa lahko zaprosi za dovoljenje iz drugih razlogov: šola, delo, poroka v RS (Čurin 2006, 27–28). Po podatkih Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in urbanizacijo je bilo v Sloveniji med leti 2006 in 2014 izdanih le 6 dovoljenj za začasno prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi. Število je v primerjavi z deležem vseh identificiranih tujcev žrtev trgovine z ljudmi, relativno nizko, razliko pa je po mnenju nacionalnega koordinatorja za boj proti trgovini z ljudmi, mag. Sandija Čurina, pojasniti z dejstvom, da velika večina žrtev trgovine z ljudmi že ima delovno dovoljenje in dovoljenje za prebivanje v RS. Po njegovem mnenju je večina žrtev evropskih (tudi slovenskih) državljanov in le manjšino predstavljajo državljani tretjih držav (Čurin 2015), kar se pa ne ujema z navedbami nevladnih organizacij, ki se v večji meri ukvarjajo prav z velikim številom tujcev (Kovač 2015). MDS v svojem letnem poročilu za leto 2013 tudi sicer opozarja na težave z usklajenostjo in enotnim pristopom državne administracije pri izdaji delovnih dovoljenj in dovoljenj za prebivanje državljanom tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi (predvsem gre za barske plesalke in gradbene delavce). Sistem pomoči žrtvam naj bi bil ustrezno urejen, vendar izpostavljajo težavo pri sistemski nedorečenosti glede zagotavljanja celovite oskrbe otrok – žrtev trgovanja (Vlada RS 2013a, 23–28). Praviloma policija ne beleži zapletov pri izdaji dovoljenj za zadrževanje žrtev trgovine z ljudmi in zapletov pri izdaji dovoljenja za začasno prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi od pristojnih Upravnih enot (Roškarič 2015).

Gretina opozorila se večje tudi na izpostavljanje problema pogojevanja pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, ki sodelujejo v preiskavi in kazenskem postopku. Slednje so sicer upravičene do ukrepov pomoči in zaščite, ki jih financira država, vendar pa to ne velja za tiste žrtve, ki iz drugih razlogov ne morejo sodelovati z organi pregona. Zato poziva slovenske organe k ponudbi obdobja okrevanja in razmisleka ter zagotovitvi uveljavljanja pravice do pridobitve dovoljenja za prebivanje vsem žrtvam trgovine z ljudmi (Greta 2013, 6). Nasprotno pa je mnenje policije, kjer prevladuje prepričanje, da se žrtve, glede na pogosto vzdrževanje svojih družin in sorodnikov v izvorni državi z večjim delom zasluženega denarja, posledično le redko oz. skoraj nikoli ne sodelujejo v predkazenskem in kazenskem postopku in tako delno vplivajo tudi na nadaljnjo uspešnost kazenskega postopka (Roškarič 2015).

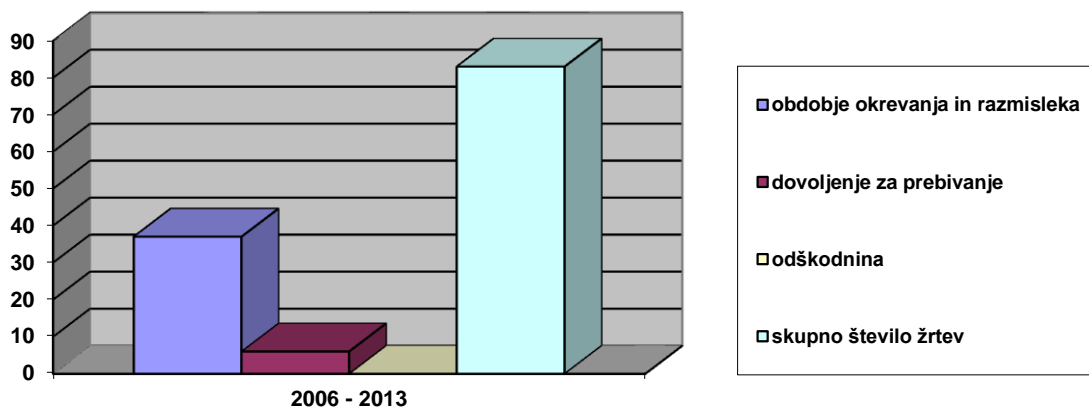
3.4.3 ODŠKODNINA

Do predhodno izplačane denarne odškodnine iz državnega proračuna so po 5. členu ZOZKD upravičene zgolj žrtve kaznivih dejanj (tudi trgovine z ljudmi), ki so slovenski ali evropski državljani. Ker se nevladne organizacije, pristojne za pomoč žrtvam trgovine z ljudmi, z državljani EU ne srečujejo prav pogosto oz. ker predstavlja krizna namestitev zgolj kratkotrajno obliko pomoči, je zato tudi število prošenj za odškodnino ničelno, saj ni do danes še nobena nastanjena žrtev zaprosila za odškodnino. Navedeni zakon pa uporabo omejuje le na žrtve nasilnih naklepnih dejanj, in kljub temu, da storitev kaznivega dejanja trgovine z ljudmi lahko vključuje takšna dejanja, to velja le v primeru izkoriščanja delovne sile v okviru trgovine z ljudmi (Greta 2013, 29). Po mnenju predstavnice Slovenske Karitas, bi morale biti vse žrtve upravičene do odškodnine, ne glede na to, iz kje prihajajo. Paradoks je ravno v tem, da je največji delež žrtev trgovine z ljudmi v RS prav državljanov tretjih držav (Stenko - Primožič 2015). S tem se strinja tudi Greta, ki v svojem poročilu o izvajanju Konvencije, izraža skrb glede še nepridobljenih odškodnin žrtvam trgovine z ljudmi v RS, slovenske organe pa poziva k uveljavitvi lažjega dostopa do odškodnine, pravne pomoči za žrtve ter razširitev področja uporabe ZOZKD (Greta 2013, 6). Problematiko zagotavljanja pravne pomoči žrtvam trgovine z ljudmi izpostavlja tudi Nina Stenko - Primožič, ki pove, da je vsa pravna pomoč v okviru

projekta Oskrba nudena s strani odvetnikov, ki to pomoč ponudijo *pro-bono* ter ni financirana s strani države (Stenko - Primožič 2015).

Slika 3.4, ki prikazuje statistično opredelitev vzpostavljenih kazalnikov učinkovitosti ex - post evalvacije politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, opredeljene v 50. členu ZTuj-2, prikazuje velik delež tujih državljanov, ki so bili v RS identificirani kot žrtve trgovine z ljudmi in veljajo v našem primeru za najbolj ranljivo ciljno skupino, na katero javna politika najbolj vpliva. Zaznati je ogromen razkorak v zagotavljanju njihovih človekovih pravic s strani RS (tujske politike), katerih podlago predstavlja veljavni 50. člen ZTuj-2 in mednarodni ukrepi Konvencije. Delež števila odobritev obdobja za razmislek in okrevanje je relativno majhen, vendar je v primerjavi s številom žrtev, nameščenih v program krizne namestitve s strani nevladnih organizacij, skorajda zadovoljiv. Tu je potrebno namreč omeniti dejstvo, da so žrtve trgovine z ljudmi, ne glede na delež odobritev obdobja za razmislek in okrevanje, pridobile vso potrebno pomoč, ki so jo nujno potrebovale, četudi so kasneje, zaradi takšnih ali drugačnih razlogov RS zapustile in se po lastni želji vrstile v državo izvora (Stenko – Primožič 2015). Daleč prenizek delež pa predstavljata število izdanih dovoljenj za prebivanje ter ničelni delež števila zahtevanih ali izplačanih odškodnin za storjeno kaznivo dejanje trgovine z ljudmi v RS, ki je zaskrbljujoč.

Slika 3.4: Kazalniki učinkovitosti ex - post evalvacije 50. člena ZTuj-2 (2006 – 2013)



Vir: Vlada RS (2004; 2005b; 2006b; 2007b; 2008; 2009; 2010b; 2011; 2012b; 2013a).

3.4.4 ANALIZA UČINKOVITOSTI STROŠKOV IN USPEHA

Metoda stroškov in uspeha (*cost-effectiveness*) je metoda, kjer se vsebina doseženega rezultata, zaradi njene neizvedljivosti, ne meri v finančnih kategorijah. Kritike te metode se ukvarjajo z vprašanji, katere stroške upoštevati (Dunn in dr. v Kustec Lipicer 2009, 137–138). Spodnja tabela prikazuje vsoto letnih finančnih sredstev za obdobje 2004 - 2013, namenjenih za program Oskrba, kjer je na eni strani temeljni standard finančni vnos za namene izvedbe programa pomoči in oskrbe žrtev trgovine z ljudmi, na drugi strani pa skupno število oskrbovanih žrtev, ki so jim bile zagotovljene temeljne človekove pravice v okviru krizne namestitve (nastanitev, psihosocialna, fizična, medicinska in materialna pomoč, delo in izobraževanje, tolmačenje, prevajanje) in ki so bile upravičene do obdobja za okrevanje in razmislek, dovoljenja za prebivanje in odškodnine z odsotnostjo pogojevanja pomoči z njihovim sodelovanjem v kazenskem postopku po 50. členu ZTuj-2.

Iz Tabele 3.3 je razvidno, da se v preučevanem obdobju za izvajanje projekta Oskrba, s strani države namenja zadovoljiv delež finančnih sredstev. Letni finančni vnos po letu 2007 za odtenek naraste, vendar ni opaziti večjih razlik, zaradi katerih bi bil program Oskrbe (politika pomoči žrtvam trgovine z ljudmi) na kakršenkoli način zanemarjen. Nevladne organizacije in samo oskrbovanje žrtev že v osnovi predstavlja velik strošek, ki ga v večji meri prevzema država. Vendar v državni finančni okvir oskrbe žrtev ne spadajo: financiranje ur tolmačenja, ki jih nevladne organizacije zagotavljajo iz lastnih sredstev, pravna pomoč, katero po dogovoru nudi odvetniška pisarna, zdravstvene storitve, ki so prav tako po dogovoru *pro-bono* ali prek Ambulante za osebe brez zdravstvenega zavarovanja ter vsi nujni zdravniški pregledi (testiranje za spolno prenosljive bolezni, itd.) (Stenko – Primožič 2015).

Tabela 3.3: Državna finančna sredstva za projekt Oskrba in PATS (2004 – 2013)

Leto	Vir	Namen	Znesek	Skupaj
2004	MZZ, MNZ, MP, MDDSZ	PATS + Oskrba	22.812EUR + 37.556 EUR	60.368 EUR
2005	MZZ, MNZ, MP, MDDSZ	PATS + Oskrba	22.812 EUR + 37.556 EUR	60.368 EUR
2006	MZZ, MNZ, MP, MDDSZ	PATS + Oskrba	22.812 EUR + 37.556 EUR	60.368 EUR
2007	MNZ in MDDSZ; MZZ	PATS + Oskrba	20.800 EUR + 68.000 EUR	88.800 EUR
2008 in 2009	MNZ in MDDSZ	PATS + Oskrba	42.000 EUR + 144.000 EUR	186.000 EUR
2010 in 2011	MNZ in MDDSZ;	PATS + Oskrba	36.000 EUR + 170.000 EUR	206.000 EUR
2012 in 2013	MNZ in MDDSZ; Urad Vlade za komuniciranje	PATS + Oskrba	3.900 EUR + 182.600 EUR	186.500 EUR

Vir: Vlada RS (2005a; 2006a; 2007a; 2010a; 2012a).

Glede na statistično število žrtev, ki so bile v preučevanem obdobju s strani nevladnih organizacij deležne kakršnekoli pomoči, lahko sklepamo, da je kriterij učinkovitosti stroškov in uspeha zadovoljil svoj namen in je kljub potrebi po nekaterih izpopolnitvah, zadovoljiv. Program Oskrbe v okviru politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi se, glede na vsoto državnih finančnih sredstev in izhodiščno oceno okvirnih stroškov oskrbe nevladnih organizacij, izvaja ustrezno. Sklenem lahko, da so žrtve, kljub pomanjkljivi tujski zakonodaji z vidika njene diskriminatornosti, deležne vsaj nujnih oblik pomoči, ki jo potrebujejo in so v očeh civilne iniciative na prvem mestu, ne glede na zakonodajni okvir.

Poleg državnih finančnih sredstev za izvedbo različnih projektov v okviru politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi, so nevladne organizacije prejele tudi del finančnih sredstev iz programa Pobude skupnosti EQUAL – financiran iz sredstev Evropskega socialnega sklada za izvajanje projekta reintegracije žrtev trgovine z ljudmi, večji del pa iz Evropskega sklada za begunce, ki že od leta 2005 delno financira projekt PATS.

4 SKLEP

Pojav trgovine z ljudmi, z vsemi svojimi razsežnostmi in z vidika organiziranega kriminala, predstavlja varnostno grožnjo RS, še zlasti pa njenim državljanom. Slovenija je kot demokratična država dolžna poskrbeti za varnost njenih prebivalcev, prav tako pa tudi za varnost vseh žrtev kaznivega dejanja trgovine z ljudmi, ne glede na to, iz kje prihajajo in kakšen status imajo. Osrednje raziskovalno vprašanje, ki me je vodilo skozi magistrsko delo, se je navezovalo na pomen uporabe celostnega pristopa RS pri obravnavanju varnostnega vprašanja trgovine z ljudmi in njenih žrtev. Za potrebe analize magistrskega dela pa sem si zastavila tudi temeljno (splošnejšo) hipotezo, ki izhaja iz nacionalne zakonodaje s področja tujske politike in ki naj bi bila nezadostno usmerjena k zagotavljanju človekove varnosti, oz. varnosti žrtev trgovine z ljudmi. V hipotezi izpostavljam tudi pogojevalsko naravo veljavnega 50. člena ZTuj-2, ki v okviru spoštovanja človekovih pravic (predvsem tujih državljanov, ki so žrtve trgovine z ljudmi), slednje pogojuje s sodelovanjem v kazenskem postopku. V skladu z opravljeno analizo s pomočjo naknadne evalvacije ter koncepta človekove varnosti, hipotezo v celoti potrjujem.

Predvsem izpostavljam tuje državljane, ki jim je, po tujski zakonodaji RS, odvzeta pravica do izplačila odškodnine za storjena kazniva dejanja trgovine z ljudmi, pravica do ureditve zdravstvenega zavarovanja ter pravica do 30 – dnevnega obdobja za okrevanje in razmislek, ki se pomembno navezuje na pravico do pridobitve dovoljenja za prebivanje v RS. Kljub temu, da sta tako pravica do obdobja za okrevanje in razmislek, kot tudi pravica do pridobitve dovoljenja za prebivanje v 50. členu ZTuj-2 pogojeni s privolitvijo žrtve v sodelovanje z organi pregona in posledično v kazenskem postopku, sta obe pravici že od samega začetka zagotovljeni slovenskim ali evropskim žrtvam trgovine z ljudmi. V tem kontekstu potrjujem vlogo RS, ki z oblikovanjem in izvajanjem tujske zakonodaje v ospredje postavlja zgolj in edino lastno varnost. Državni odnos do tujcev, ki so žrtve trgovine z ljudmi in do njihovih pravic je izjemno pomanjkljiv in diskriminatoren. Lahko bi rekla, da se na takšen način RS želi zavarovati pred tujimi državljani predvsem na finančnem področju, močan varnostni mehanizem pa izvajajo tudi zdravstvene zavarovalnice, ki rizika zavarovanja tujcev ne želijo sprejeti, še posebno

v primerih kroničnih oboljenj. Nacionalna zakonodaja na področju tujske politike državljanov tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi, ne upošteva v zadostni meri - za njih ne veljajo iste pravice in oblike pomoči kot za evropske državljane, zato je nepopolna in krši njihove človekove pravice.

Menim, da bi glede na priporočila Grete in moje raziskovalne rezultate o učinkih politike pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS, ki jo opredeljuje 50. člen ZTuj-2, RS morala tujsko politiko izpopolniti: v okviru politike pomoči ter zagotavljanja in spoštovanja človekovih pravic, bi morala tuje državljane, ki so žrtve trgovine z ljudmi pričeti opredeljevati kot žrtve in ne kot tujce, ne glede na to, ali slednji lahko ali ne morejo sodelovati z organi pregona. Njena primarna naloga bi morala biti, da zagotovi varnost vsakemu slehernemu posamezniku, ki je žrtev trgovine z ljudmi, kar pomeni, da bi bilo potrebno najprej v zakonodajnem okvirju zagotoviti vso potrebno pomoč brez kakršnegakoli pogojevanja oz. izenačiti tuje državljane, ki so žrtve trgovine z ljudmi s slovenskimi ali evropskimi žrtvami.

Ne glede na kritiko odnosa RS in njenega zakonodajnega okvirja do tujske politike na področju trgovine z ljudmi, pa zaključujem, da politika pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v RS deluje uspešno, predvsem zaradi njenih neposrednih izvajalcev - nevladnih organizacij. Žrtvam (tudi tujim državljanom) je nudena vsa nujna in osnovna pomoč, ki jo v začetku potrebujejo, ne glede na državna ali lastna finančna sredstva ter zakonodajne določbe. Zato v povezavi z dejansko uporabo celostnega pristopa k obravnavanju varnostnega problema trgovine z ljudmi s strani RS sklepam, da idejo o konceptu človekove varnosti in z njo povezanimi človekovimi pravicami, v največji meri izvajajo pristojne nevladne organizacije, kjer je varnost posameznika oz. žrtev trgovine z ljudmi na prvem mestu, RS pa bi na tem področju morala še marsikaj spremeniti in izpopolniti.

5 LITERATURA

Anžič, Andrej. 1997. *Varnostni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Buzan, Barry. 2007. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester: ECPR Press.

Čurin, Sandi. 2006. Trgovina z ljudmi – mednarodne aktivnosti in umeščenost problematike v slovenskem prostoru. V *Uveljavljanje mednarodnopravnih dokumentov s področja boja proti trgovini z ljudmi*, ur. Sandi Čurin, 9–34. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Cela.pdf> (12. april 2015).

--- 2011. *Trgovina z ljudmi – različne pojavne oblike in vidiki*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/mag._S._Curin_kazensko_pravna_sola_2011.pdf (15. januar 2015).

--- 2015. Intervju z avtorico. Ljubljana, 3.marec.

Direktiva 2004/81/ES, Ur. l. EU L 271/3. Dostopno prek: <https://zakonodaja.com/zakon/zzdt-1/3-clen-predpisi-evropske-unije> (15. januar 2015).

Direktiva 36/2011/EU, Ur. l. EU L 101/1. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0036> (20. januar 2015).

Dobovšek, Bojan. 2009. *Transnacionalna kriminaliteta*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.

Dunn, N. William. 2008. *Public policy analysis: an introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Dye, R. Thomas. 1995. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.

Eurostat statistic report. 2014. *Trafficking in human beings*. Luxemburg: Publications office of the European Union. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5858781/KS-TC-14-008EN.PDF/3c9da893-54a6-41c7-b3b8-8aba03ef2595> (15. februar 2015).

Evropska komisija. 2004. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Direktive 2004/81/ES o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290635_/com_com%282014%290635_sl.pdf (15. februar 2015).

Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9 - 28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Greta. 2013. *Poročilo o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2013_20_FGR_SVN_sl.pdf (16. januar 2015).

Grizold, Anton in Bojko Bučar. 2011. Izzivi sodobne varnosti: od nacionalne in mednarodne do človekove varnosti. *Teorija in praksa* 48 (4): 827 - 49.

Hogwood, W. Brian in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy analysis for the real world*. New York: Oxford University Press.

International Labour Organization. Dostopno prek: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm> (20. marec 2015).

Kis, Alexandru. 2010. The operationalization of the human security concept. *Revista Romana de Geografic Politica* 12 (2): 254–266. Dostopno prek: http://rrgp.uoradea.ro/art/2010-2/06_RRGp-182-Kis.pdf (18. marec 2015).

Kovač, Polona. Društvo Ključ. 2015. Intervju z avtorico. Ljubljana, 5. marec.

Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi. 2009. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/konvencija.SE.thb.pdf> (15. marec 2015).

Kustec Lipicer, Simona. 2003. Vrednotenje javnih politik – Primer vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij v času predreferendumskega odločanja o vstopu v EU. *Teorija in praksa* 40 (6): 1074–1093. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20036kusteclipicer.PDF> (15. februar 2015).

--- 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lautensach, Alexander. 2007. Human security: a comprehensive perspective. V *Encyclopedia of earth*, 17. april. Dostopno prek: <http://www.eoearth.org/view/article/153597/> (15. marec 2015).

Lerner, Daniel in Harold D. Lasswell. 1951. *The policy sciences*. California: Stanford University Press.

Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. 2010. *Trgovina z ljudmi - nevarnosti in preprečevanje*. Seminar ZRSŠ, 7. februar. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/novinarsko_sredisce teme_in_programi/boj_proti_trgovini_z_ljudmi/ (6. marec 2015).

Nachmias, David. 1979. *Public policy evaluation: approaches and methods*. New York: St. Martin Press.

Pajnik, Mojca in Urša Kavčič. 2007. *Vzpostavitev in spremljanje mednarodno primerljivih kazalcev o trgovini z ljudmi*. Ljubljana: Mirovni inštitut. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/MI_Porocilo.pdf (20. marec 2015).

Prezelj, Iztok. 2003. Človekova varnost v teoriji in praksi. *Delo in varnost* 53 (6): 17–26.

Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti med ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu. 2001. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protokol.pdf> (15. marec 2015).

Pureber, Savica. 2006. Ali so policija, tožilstvo in sodstvo dovolj učinkoviti pri odkrivanju, pregonu in kaznovanju storilcev kaznivih dejanj povezanih s trgovino z ljudmi? V *Uveljavljanje mednarodnopravnih dokumentov s področja boja proti trgovini z ljudmi*, ur. Sandi Čurin, 43–46. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Roškarič, Damijan. 2015. Intervju z avtorico. Ljubljana, 19. maj.

Ryerson, Cristie. 2010. Critical voices and human security: to endure, to engage or to critique? *Security dialogue* 41 (2): 170–186.

Senko - Primožič, Nina. Slovenska Karitas. 2015. Intervju z avtorico. Ljubljana, 5. maj.

United Nations Development Programme (UNDP). 1994. *Human Development Report*. Dostopno prek: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (15. marec 2015).

--- 2014. *Human development report*. Dostopno prek: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf> (15. marec 2015).

Uradni list Evropske unije. 2011. *Preventing and combating trafficking in human beings*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:j10058&rid=1> (15. marec 2015).

Vedung, Evert. 2005. *Public policy and program evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.

Vlada Republike Slovenije. 2004. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2004*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/POROCILO_2004_1_.doc (15. marec 2015).

--- 2005a. *Akcijski načrt MDS za boj proti trgovini za obdobje od leta 2004 do vključno leta 2006*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/THB/TZL2015/akcijski_nacrt_precisceno-2004-2006.pdf (15. marec 2015).

--- 2005b. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2005*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/porociloTHB_2005.pdf (15. marec 2015).

--- 2006a. *Akcijski načrt MDS za boj proti trgovini z ljudmi za leto 2007*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/THB/TZL2015/AN_2007.pdf (15. marec 2015).

--- 2006b. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2006*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Porocilo.pdf> (15. marec 2015).

--- 2007a. *Akcijski načrt MDS za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2008 – 2009*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/THB/TZL2015/AN_2008_2009.pdf (15. marec 2015).

--- 2007b. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2007*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/porociloMDS2007.pdf> (15. marec 2015).

--- 2008. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2008*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/trgovina_Porocilo_MDS_2008.pdf (15. marec 2015).

--- 2009. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2009*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/Porocilo__THB_2009_cisto.pdf (15. marec 2015).

--- 2010a. *Akcijski načrt MDS za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2010 - 2011*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/THB/trgovina_do_2010/akcijski.nacrt.2010-11.pdf (15. marec 2015).

--- 2010b. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2010*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/Slikce/2011/THB_2011/THB_2010_sprejeto_na_vladi_.pdf (15. marec 2015).

--- 2011. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2011*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/THB/Porocilo_za_leto_2011.doc (15. marec 2015).

--- 2012a. *Akcijski načrt MDS za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2012 – 2013*. Dostopno prek: www.vlada.si/fileadmin/.../si/.../AKCIJSKI_NACRT_2012_-_2013.doc (15. marec 2015).

--- 2012b. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2012*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/Porocilo_za_leto_2012.doc (15. marec 2015).

--- 2013a. *Poročilo o delu MDS za boj proti trgovini z ljudmi v letu 2013*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/Porocilo_THB_za_letu_2013.pdf (15. marec 2015).

--- 2013b. *Poročilo o trgovanju z ljudmi v Sloveniji za leto 2013*. Dostopno prek: http://photos.state.gov/libraries/slovenia/231771/pdf/poro_ilo2013.pdf (15. marec 2015).

--- 2015. *Akcijski načrt MDS za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2015 – 2016*. Dostopno prek: www.vlada.si/fileadmin/.../si/.../AKCIJSKI_NACRT_2015_-_2016.doc (15. marec 2015).

Vogrin, Andreja, Iztok Prezelj in Bojko Bučar. 2008. *Človekova varnost v mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD). Ur. l. RS 101/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=58702> (5. marec 2015).

Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (MKUTL). Ur. l. RS 62/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200961> (5. marec 2015).

Zakon o tujcih (ZTuj-2). Ur. l. RS 50/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104275> (5. marec 2015).

Zakon o ratifikaciji Protokola za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (MPTLMOK). Ur. l. RS 48/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200448> (15. marec 2015).

Zavratnik, Z. Simona, Urša Kavčič in dr., ur. 2005. *Kje v sestavljanke: trgovanje z ljudmi v Sloveniji, iz in preko nje*. Ljubljana: Mednarodna organizacija za migracije. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/kje_v_sestavljanki.pdf (15. marec 2015).