

ОБРАЗАЦ ИЗВЕШТАЈА О СПРОВЕДЕНОЈ EX ANTE АНАЛИЗИ ЕФЕКТА ПРОПИСА**1. Сагледавање постојећег стања.****1) Приказати постојеће стање у предметној области у складу са важећим правним оквиром.**

Правни оквир за сузбијање трговине људима у Републици Србији је изузетно комплексан и чине га прописи Републике Србије, међународни документи и европски прописи. Придруживање Републике Србије Европској унији подразумева усклађивање националног законодавства са стандардима и прописима Европске уније, као и њихово пуно спровођење, а то обухвата и област борбе против трговине људима. Правни оквир који регулише трговину људима у Републици Србији делимично је усклађен са Директивом 2011/36/ЕУ Европског парламента и Савета Европе о спречавању и борби против трговине људима и заштити жртава, Директивом 2024/1712 о изменама и допунама Директиве 2011/36, као и са Директивом Европског парламента и Европског Савета 2012/29/ЕУ која се односи на успостављање минималних стандарда о правима, подршци и заштити жртава криминалитета. Усклађивање правних оквира је део активности у оквиру процеса придруживања Републике Србије Европској унији, са акцентом на област правосуђа, основна права, правду, слободу и безбедност.

Усклађивање законског оквира са наведеним директивама уврштено је као активност у Ревидиране акционе планове за Поглавље 23 (Правосуђе и основна права) и Поглавље 24 (Правда, слобода и безбедност) у оквиру процеса придруживања Републике Србије Европској унији.

Област кривичноправне одговорности и процесуирања учинилаца кривичних дела која се односе на трговину људима и кривичноправне заштите жртава трговне људима уређена су посебним законима.

Република Србија и даље у великој мери представља земљу порекла, транзита, али и земљу коначне дестинације за жртве трговине људима.¹ У периоду од 2017. до 2022. године, од стране Центра за заштиту жртава трговине људима, идентификовано је 320 жртава трговине људима. Већину идентификованих жртава чине жене (преко 75,5%)², пре свега изложене сексуалној експлоатацији, док су скоро половина идентификованих жртава деца (око 40%). Држављани Републике Србије чине већину идентификованих и претпостављених жртава трговине људима, док се страни држављани идентификују у мањем броју. У Републици Србији препозната је унутрашња трговина људима у којој се цео процес трговине људима, од врбовања до експлоатације, одвија у Републици Србији.

¹Процена претње од тешког и организованог криминала, 2019. године

²Подаци о идентификованим жртвама преузети су из годишњих извештаја Центра за заштиту жртава трговине људима.

Сексуална експлоатација је најзаступљенији облик трговине људима, а препознају се и случајеви трговине људима у сврху радне експлоатације, принудног просјачења, принуде на вршење кривичних дела и принудног брака.

У периоду 2017-2022. године од стране полицијских службеника Министарства унутрашњих послова поднете су 122 кривичне пријаве за извршено кривично дело Трговина људима, против 241 учиниоца.³ Према годишњим извештајима Врховног јавног тужилаштва⁴, у истом периоду за кривично дело Трговина људима првостепеном пресудом осуђено је 89 окривљених.

2) Да ли је уочен проблем у области и на коју циљну групу се односи? Представити узроке и последице проблема?

У спречавању и сузбијању трговине људима издвајају се два приоритетна циља, а то су: пружање помоћи, подршке и заштите жртвама трговине људима и ефикасно откривање и доказивање, кривично гоњење и процесуирање учинилаца кривичног дела трговина људима и сродних кривичних дела. Полазећи од наведеног, идентификација жртава је од посебног значаја с обзиром на то да је она, по правилу, први корак у откривању овог појавног облика криминалитета. У Републици Србији идентификација жртава трговине људима се спроводи у складу са Стандардним оперативним процедурама (СОП) које нису правно обавезујуће, што представља недостатак. Према СОП, формалну идентификацију спроводи Центар за заштиту жртава трговине људима. То је установа социјалне заштите формирана Одлуком Владе Републике Србије⁵ према којој није експлицитно одређена надлежност Центра у односу на поступак идентификације жртава. Осим тога, Центар нема јавна овлашћења, као ни пренета јавна овлашћења, па се не доноси никаква формална одлука. Центар као установа социјалне заштите доноси одлуку о формалној идентификацији у форми *налаза и мишљења* који не представља одлуку у формалноправном смислу којом се одлучује о појединачним правима и обавезама лица која стичу статус жртве, па самим тим жртви не стоје на располагању ни правна средства. Чињеница је да Центар има изузетно важну улогу у процени стања, потреба, снага и ризика жртава трговине људима, обезбеђује адекватну помоћ и подршку жртвама у циљу њиховог опоравка и реинтеграције. Модел идентификације жртава трговине људима познат као *Social Path*, у коме овај поступак и остваривање права жртава на помоћ, подршку и заштиту није везан за кривични поступак, је изузетно добар модел, али потребно је да буде законски уређен јер би се на тај начин обезбедиле гаранције жртвама трговине људима, правна сигурност и правна извесност.

С обзиром на то да у постојећем законском оквиру не постоји, потребно је успоставити један национални институционални механизам који ће чинити државни органи, организације, установе, удружења која се баве пружањем помоћи, подршке и заштите жртава трговине људима, као и сви други релевантни субјекти уз посебно прецизно одређене надлежности

³Извештаји Министарства унутрашњих послова.

⁴Рад јавних тужилаштва на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2017, 2018, 2019, 2020, 2021. и 2022. години.

⁵ Одлука о оснивању Центра за заштиту жртава трговине људима, Службени гласник РС бр. 35 од 20. априла 2012.године. Према овој Одлуци оснива се Центар за заштиту жртава трговине људима, као установа социјалне заштите који: пружа услуге смештаја жртвама трговине људима (ургентни смештај); – пружа услуге процене и планирања за жртве трговине људима; пружа саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге жртвама трговине људима; обавља друге послове у складу са законом и другим прописима.

Савета за борбу против трговине људима, улогу и надлежност Националног координатора и Националног известиоца, као и Центра који треба да представљају главне носиоце овог механизма. Законско регулисање ове проблематике је од изузетног значаја за ефикасно сузбијање трговине људима.

У области превенције и борбе против трговине људима уочени проблеми се првенствено огледају у непостојању јединственог институционално организационог оквира, изостанак јасно дефинисане координације и сарадње релевантних субјектата. Такође, изостаје тимски рад и мултидисциплинарни приступ у сузбијању трговине људима. Мултидисциплинарни приступ у сузбијању трговине људима нужно захтева постојање комплексног институционално-организационог оквира. У Републици Србији постоји велики број релевантних субјектата који имају одређена овлашћења у вези са превентивним или репресивним поступањем у сузбијању трговине људима, али нису организовани на начин да чине једну системску целину са јасно подељеним улогама, дефинисаним надлежностима и делокругом рада, јасно одређеним облицима сарадње, предвидивим и јасним информисањем и давањем повратних информација, одређеним улогама у тимском раду који је неопходан за сузбијање трговине људима и сл. Осим тога, кључни субјекти који сада учествују у спречавању и сузбијању трговине људима нису установљени на нормативном нивоу, нису прописана њихова конкретна овлашћења нити имају загарантовану постојаност у систему. Тако на пример, Савет за борбу против трговине људима и Национални координатор за борбу против трговине људима су именовани одлуком Владе Републике Србије, Национални извештач у области трговине људима је само успостављен у Закону о Заштитнику грађана без иједног конкретног овлашћења у овој области, док Центар за заштиту жртава трговине људима нема јавно правна овлашћења нити законом уређена овлашћења и није препознат у Закону о социјалној заштити.

Наведено стање је у пракси изнедрило бројне слабости како у виду правних празнина, тако и у неуједначеном и несистемском поступању релевантних субјектата, а што представља препреку ефикасном сузбијању трговине људима. Субјекти који су непосредно укључени у спречавање и сузбијање трговине људима у постојећем систему немају обавезу међусобне сарадње, делују без јасне координације и немају обавезу вођења јединствених статистичких података и евиденција о жртвама трговине људима, што је од кључног значаја за уједначено и системско поступање. Због свега наведеног, неопходно је успостављање јединственог институционално-организационог оквира са успостављањем јасних овлашћења субјектата које чине овај оквир, ради превазилажења идентификованих слабости и ефикаснијег одговора на проблематику трговине људима.

Посебним законом би се уредио Национални институционални механизам за спречавање и сузбијање трговине људима и заштиту жртава који чине сви релевантни актери и то: Савет за борбу против трговине људима, Национални координатор за борбу против трговине људима, Национални извештач у области трговине људима, полиција, јавна тужилаштва, судови опште надлежности и прекршајни судови, министарства надлежна за области рада, запошљавања, борачка и социјална питања, породичну заштиту, образовања и васпитања, здравља, правосуђа, спољних послова, локални тимови за борбу против трговине људима, Центар за заштиту жртава трговине људима и друге установе социјалне заштите, пружаоци здравствене заштите, установе образовања и васпитања, Комесаријат за избеглице и

миграције, Црвени крст Србије и удружења која се баве спречавањем трговине људима, пружањем помоћи и заштите жртава. Сваки субјект Националног институционалног механизма за спречавање и сузбијање трговине људима и заштиту жртава имао би законом прописана овлашћења и јасну улогу у спречавању и сузбијању трговине људима, уз обавезну међусобну сарадњу и координацију унутар овог институционалног тела. Тако би закон предвидео да Савет за борбу против трговине људима предузима активности на плану унапређења координације националних и међународних активности у области борбе против трговине људима, у оквиру којих разматра и међународне препоруке и препоруке Националног известиоца у области трговине људима. Национални координатор за борбу против трговине људима вршио би непосредну координацију активности у спречавању трговине људима у оквиру Националног институционалног механизма, доносио годишњи план активности из своје надлежности, предлагао Савету планове мера и активности и програме финансирања у циљу смањења изазова, ризика и претњи од трговине људима, укључујући и реаговање у ванредним ситуацијама, вршио координацију у развоју и примени законодавног оквира и јавних политика у области борбе против трговине људима, ради усклађивања са одговарајућим међународним стандардима, организовао промотивне активности за подизање свести јавности о проблему трговине људима и помоћи жртвама трговине људима, предлагао надлежним субјектима обуке у области трговине људима, сарађивао са медијима и привредним субјектима који друштвено одговорно послују, представљао контакт тачку за међународну размену информација у области борбе против трговине људима, обједињавао статистичке податке у циљу праћења ефикасности система за борбу против трговине људима и процене трендова у области трговине људима и доносио годишњи план активности из своје надлежности. Национални извештач у области трговине људима, који је успостављен Законом о заштитнику грађана би добио своја конкретна овлашћења која се тичу праћења активности у области трговине људима и примену прописа у области трговине људима, извештавања и упућивања препорука ради унапређења стања у области трговине људима у Републици Србији, уз обавезу сачињавања извештаја у области трговине људима у Републици Србији.

Свим државним органима, организацијама, установама, удружењима и другим субјектима предвиђеним овим законом, који учествују у превенцији трговине људима намеће се обавеза предузимања превентивних активности и јачања свести о трговини људима. Центар за заштиту жртава трговине људима, као један од најважнијих актера у спречавању и сузбијању трговине људима, би био препознат у систему као установа социјалне заштите која има јавно правна овлашћења заснована на закону и имао би централну улогу у идентификацији и пружању подршке, помоћи и заштите жртвама трговине људима. Такође, закон би предвидео локалне тимове за спречавање трговине људима који би имали, сада, законом засновану надлежност планирања, координисања, спровођења и праћења активности и предлагања мера у области превенције трговине људима и сарадње са Националним координатором. Напоследку, важна новина закона је успостављање и јачање улоге удружења за пружање помоћи и заштите жртава трговине људима у пружању подршке, помоћи и заштите жртвама, које су се до сада издвојиле и препознале у систему.

Када су у питању превентивно деловање субјеката који су релевантни за спречавање и сузбијање трговине људима и јачање свести о трговини људима, у постојећем систему нису јасно утврђене обавезе релевантних субјекта нити је обавезно превентивно деловање,

нарочито у области медија и дигиталном простору. Посебан закон би уредио ову област, предвиђајући обавезу свих државних органа, организација, установа, удружења и других субјеката који учествују у спречавању трговине људима да развијају и предузимају активности у циљу превенције и јачања свести грађана против свих облика трговине људима у области рада и социјалне заштите, образовања и васпитања, здравља, бриге о породици, медија и телекомуникација, грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и у другим областима од значаја за спречавање трговине људима.

Осим тога, проблем се уочава и у томе што надлежни државни органи неједнако примењују законске одредбе, због чега жртве трговине људима немају исте могућности да остваре право на подршку и заштиту. Као кључни узрок описаног проблема потврђена је различита пракса поступања надлежних органа у сузбијању трговине људима. Посебним законом би се уредила права жртава трговине људима и уједначено поступање надлежних органа од првог контакта са жртвом како у погледу информисања жртве и омогућавања да оствари своја загарантована права, тако и у погледу пружања помоћи, подршке и заштите.

Такође, значајан проблем који се идентификује је и одсуство законодавне регулативе у вези са поступком идентификације жртава трговине људима, гарантовањем и остваривањем права жртава. Последице уочених проблема огледају се у неефикасном сузбијању трговине људима, постојањем различитих статистичких података у вези са идентификованим жртвама трговине људима и са друге стране несразмерним бројем спроведених кривичних поступака за кривично дело трговине људима. Посебним законом би се уредио поступак прелиминарне и формалне идентификације, уредио круг субјеката који врше прелиминарну идентификацију и поступање Центра за заштиту жртава трговине људима у формалној идентификацији, као и двостепеност у одлучивању о статусу формално идентификоване жртве.

3) Да ли постоје неки други разлози за промену (интервенцију) у области у случају да није уочен проблем?

Република Србија је континуирано, доследно и предано посвећена борби против трговине људима преко две деценије, стварајући нову и прилагођавајући постојећу регулативу правцима развоја на европском и међународном нивоу. Једна од кључних реформских активности у оквиру Програма за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024-2029. године са пратећим Акционим планом за период 2024-2026. године, који је усвојен на седници Владе Републике Србије 20. марта 2024. године⁶ представља доношење посебног закона који ће на системски и свеобухватан начин уредити област трговине људима. Закон је саставни део и Реформске агенде за Западни Балкан, односно индикативног плана реформи за Републику Србију са предвиђеним роком усвајања од стране Народне скупштине Републике Србије до јуна 2025. године. Доношење посебног закона који ће представљати својеврсан *lex specialis* уједно је и обавеза из прелазног мерила за Поглавље 24 у области трговине људима, а тиме би се допринело и испуњавању препорука ТИП извештаја Стејт Департамента о трговини људима и Групе експерата за борбу против трговине људима Савета Европе - ГРЕТА.

⁶ Службени гласник РС бр.25/2024.

2. Утврђивање циља.

1) Који циљ је потребно постићи?

Кључна реформска активност дефинисана Програмом за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024-2029. године, представља доношење закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава који ће на системски и свеобухватан начин уредити област трговине људима.

Циљ доношења закона је успостављање Националног институционалног механизма за спречавање и сузбијање трговине људима и заштиту жртава трговине људима, уређује превентивне активности у спречавању трговине људима, права жртва трговине људима, поступак идентификације жртава трговине људима, као и друга питања од значаја за унапређење кривичноправног система у овој области.

Сви надлежни државни органи, организације и институције према закону имаће обавезу вођења евиденција и извештаја о подацима који су релевантни за спречавање и сузбијање трговине људима.

2) Да ли је циљ који се постиже доношењем прописа усклађен са циљевима важећих планских докумената и приоритетним циљевима Владе?

Доношење закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава који ће на свеобухватан начин уредити област трговине људима је кључна реформска активност у оквиру Програма за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024-2029. године са пратећим Акционим планом за период 2024-2026. године, који је усвојен на седници Владе Републике Србије 20. марта 2024. године („Сл. Гласник РС“, бр.25/2024), Мера 1.1: Унапређење нормативног оквира за сузбијање трговине људима. Такође, доношењем закона доприноси се реализацији посебних циљева дефинисаних у Програму за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024-2029. године и то:

Посебан циљ 2: Унапређен квалитет заштите претпостављених жртава и жртава трговине људима, посебно жена и деце;

Посебан циљ 3: Унапређена превенција трговине људима кроз подизање свести шире и стручне јавности и осетљивих група о трговини људима и радној експлоатацији;

Посебан циљ 4: Системски ојачана сарадња на локалном, националном и међународном нивоу ради ефикасније превенције и сузбијања трговине људима.

Закон је саставни део и Реформске агенде за Западни Балкан, односно индикативног плана реформи за Републику Србију.

Такође, усвајањем и касније спровођењем Закона, директно се испуњавају обавезе из прелазног мерила за Поглавље 24 у области трговине људима, док се доприноси испуњавању препорука ТИП извештаја Стејт Департамента о трговини људима и Групе експерата за сузбијање трговине људима Савета Европе - ГРЕТА.

3) На основу ког показатеља учинка се утврђује да ли је дошло до постизања циља?

У Извештајима Стејт Департамента о трговини људима (ТИП извештај) Република Србија је упретходне три године била је на Нивоу 2 „Листа за праћење“, због чега је постојала могућност да уколико се не испуне критеријуми за испуњење минималних стандарда у сузбијању трговине људима, буде предмет аутоматског снижења на Ниво 3, што би подразумевало увођење Републици Србији одређених политичких и финансијских ограничења од стране Владе Сједињених Америчких Држава.

У циљу унапређења положаја у области борбе против трговине људима, у току 2024. и 2025. године у Републици Србији реализована су два кључна процеса: доношење Програма за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024-2029. године са пратећим Акционим планом за његово спровођење за период 2024-2026. године и доношење Закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава.

Влада Републике Србије на седници Владе 20. марта 2024. године усвојила је Програм за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024-2029. године са пратећим Акционим планом за његово спровођење за период 2024-2026. године.

У октобру 2024. године Министарство унутрашњих послова као предлагач израде Нацрта закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава, формирало је Радну групу која је у марту 2025. године израдила текст Нацрта закона.

Имајући у виду да је Република Србија уложила значајне напоре у овој области, након три године рангирана је у Ниво 2.

Република Србија је од Стејт Департамента добила Акциони план за 2025-2026. годину са приоритетним препорукама за унапређење рада Владе Републике Србије у борби против трговине људима, чија ће се примена пратити кроз годишњи Извештај Стејт Департамента о трговини људима (ТИП извештај).

Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима ступила је на снагу у Републици Србији 01. августа 2009. године, која садржи одредбе чији је циљ да осигура ефективно спровођење Конвенције од стране чланица. Систем за праћење примене Конвенције има два стуба. Први стуб се односи на Експертску групу за сузбијање трговине људима (ГРЕТА), као техничко тело састављено од независних и високо квалификованих експерата из области људских права, пружање помоћи и заштите жртава и борбе против трговине људима чији је задатак да усвоји извештај и закључке о томе како свака чланица спроводи Конвенцију. Други стуб је тело више политичке природе, Комитет чланица, састављен од представника у Комитету министара чланица Конвенције и представника чланица које нису у Савету Европе, који може да усваја препоруке на основу извештаја и закључака ГРЕТА, упућене чланици које се тичу мера које треба предузети да се испоштују закључци ГРЕТА.

У складу са наведеним, Први евалуациони извештај ГРЕТА за Републику Србију објављен је 16. јануара 2014. године, Други евалуациони извештај 29. јануара 2018. године и Трећи евалуациони извештај 16. јануара 2023. године. Кроз наведене извештаје који се достављају ГРЕТА, Република Србија прати примену реализованих препорука које доприносе примени Конвенције.

Програмом за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024-2029. године са пратећим Акционим планом за примену Програма за период 2024-2026. године дефинисани су два показатеља на нивоу општег циља: Напредак забележен у годишњем извештају Националног известиоца у области трговине људима уз проценат реализованих препорука и Процент реализованих препорука из Извештаја Националног известиоца у области трговине људима. Применом интерног механизма Заштитника грађана за праћење препорука утврђује се проценат испуњених препорука упућених у претходном извештају Националног известиоца.

Табела 1: Извод из Акционог плана за спровођење Програма за борбу против трговине људима са показатељима на нивоу општег циља:

Општи циљ 1: Успостављен свеобухватан, координисан и одржив приступ борби против трговине људима кроз јачање система превенције и кривичног гоњења, уз обезбеђивање заштите жртава, посебно жена и деце							
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: Министарство унутрашњих послова/Дирекција полиције/Кабинет директора полиције/Канцеларија за координацију активности у борби против трговине људима							
Показатељ на нивоу општег циља (показатељ ефекта)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у 2024. години	Циљана вредност у 2025. години	Циљана вредност у 2026. години
Напредак забележен у годишњем извештају Националног известиоца у области трговине људима уз проценат реализованих препорука	ДА/НЕ	Годишњи извештај ЗГ-НИ	Нема података	2022.	ДА	ДА	ДА
Процент реализованих препорука из Извештаја Националног известиоца у области трговине људима	% (годишње)	Годишњи извештај ЗГ-НИ	Нема података	2023.	50%	65%	90%

4) Дефинисати извор провере и рокове за прикупљање података за праћење примене прописа.

Извори провере:

1. Годишњи Извештај о трговини људима Стејт Департамента (ТИП извештај) – примену прати Министарство унутрашњих послова;
2. Евалуациони извештај за Републику Србију Групе експерата Савета Европе за борбу против трговине људима - примену прати Министарство унутрашњих послова;
3. Годишњи извештај Заштитника грађана – националног известиоца у области трговине људима - примену прати Заштитник грађана – Национални извештај у области трговине људима .

Годишњи Извештај о трговини људима Стејт Департамента (ТИП извештај) има за циљ да подигне глобалну свест о проблему трговине људима тако што ће скренути пажњу на различите аспекте ове појаве и указати на појединачне и заједничке напоре међународне заједнице.

Република Србија од Стејт Департамента добија Упитник за праћење и борбу против трговине људима у Републици Србији, на основу којег се сачињава Годишњи извештај Стејт Департамента о трговини људима (ТИП извештај). Извештај рангира владе на основу њихових уочених напора да признају и да се боре против трговине људима, на основу којег се сачињава Акциони план са приоритетним препорукама за унапређење рада Владе Републике Србије у борби против трговине људима.

Поступак евалуације примене Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима је подељен на циклусе, чију дужину одређује Група експерата за сузбијање трговине људима (ГРЕТА). На почетку сваког циклуса ГРЕТА бира конкретне одредбе на којима ће се заснивати поступак евалуације. ГРЕТА може да изради посебан упитник за сваки циклус евалуације, који може послужити као основ евалуације примене Конвенције. Упитник се упућује свим чланицама. Чланице одговарају на Упитник, као и на све друге захтеве за информацијама које им упути ГРЕТА. На основу Упитника, ГРЕТА сачињава Евалуациони извештај који садржи препоруке које се односе на мере које треба предузети.

Извештај Националног известиоца у области трговине људима садржи три тематске целине: Истрага, кривично гоњење и процесуирање; Идентификација и заштита жртава; Превенција, партнерство и сарадња. Извештај садржи прикупљене податке који су систематизовани и анализирани ради сагледавања стања у области трговине људима, утврђивање изазова, процене поступања по препорукама из претходног извештаја, као и упућивање нових препорука.

3. Идентификовање опција.

1) Да ли је циљ могуће постићи применом „status quo” опције? Приказати последице примене „status quo” опције.

Област борбе против трговине људима у Републици Србији обухваћена је кроз извештаје релевантних тела међународне заједнице у којима се оцењују напори Владе Републике Србије у сузбијању трговине људима, примена преузетих међународних обавеза, испуњеност минимум стандарда и дају одређене препоруке конкретних и посебних циљева за јачање институционалних капацитета и унапређење системског одговора Републике Србије у наведеној области.

У том смислу Стејт Департамент је 24. јуна 2024. године објавио годишњи Извештај о трговини људима за 2024. годину (ТИП Извештај), у којем се наводи да Република Србија не испуњава у потпуности минималне стандарде за сузбијање трговине људима, али да улаже значајне напоре у том правцу и да је остала на Нивоу 2 „Листи за праћење“, трећу узастопну годину, након чега је постојала могућност да ће Република Србија, уколико не испуни критеријуме за испуњење минималних стандарда у сузбијању трговине људима, бити предмет аутоматског снижења на Ниво 3 за 2025. годину, што би подразумевало

увођење Републици Србији одређених политичких и финансијских ограничења од стране Владе Сједињених Америчких Држава.

Група експерата Савета Европе за сузбијање трговине људима - ГРЕТА у свом Извештају о трећем циклусу евалуације спровођења Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима од стране Републике Србије, који је усвојен 27-31. марта 2023. године на 47. састанку Комитета страна Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима у Стразбуру, даје препоруке за Републику Србију које захтевају хитно деловање, као и друге препоруке које се односе на даље унапређење и спровођење одредби Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима.

Препоруке ГРЕТА које захтевају хитно деловање односе се, између осталог, на следеће: право на информације; правне савете и бесплатну правну помоћ; психолшку помоћ; приступ раду, стручном усавшавању и образовању; надокнади штете; одредбе о некажњавању, међународну сарадњу, поступке за остваривање правне заштите прилагођене деци и друго.

Имплементација препорука међународних тела у законодавни оквир доприноси могућности остваривања промене и одрживости системски уређеног нормативног оквира, што не би било могуће кроз „Status quo“ опцију.

2) Које су кључне промене које се прописом предлажу ради постизања циља?

Доношење посебног закона у области трговине људима, којим ће се успоставити јединствен и свеобухватан систем мера и радњи у циљу спречавања и сузбијања трговине људима, заштите људских права жртава трговине људима и пружања благовремене и делотворне помоћи и подршке жртвама, као и успостављање институционално организационог система доноси кључне промене:

- Република Србија се определила за тзв. „Социјални пут”, у којем поступак идентификације и помоћи за жртве трговине људима подразумева доделу статуса жртве, у сврху пружања дугорочне помоћи, а који спроводе надлежни субјекти социјалне заштите и удружења.
- На једном месту препозната су сва права која оставарује жртва трговине људима (право на информисање, право на слободан избор и приступ услугама помоћи и подршке, право на период за опоравак и размишљање, право на привремени боравак, право на добровољни повратак, право на психилошку помоћ и заштиту физичког и психичког интегритета, право на здравствену заштиту, право на приватност и заштиту података о личности, право на подршку и помоћ у поступку, право на бесплатну правну помоћ, право на преводиоца и тумача, право на некажњавање, право на радну инклузију, право на социјалну заштиту, право на образовање, право на новчану надокнаду и право на сигуран смештај);
- Прописане су превентивне активности у спречавању трговине људима, које развијају и предузимају надлежни субјекти у циљу јачања свести грађана против свих облика трговине људима и обесхрабривања потражње, нарочито у односу на лица која су изложена ризику од трговине људима, односно осетљиве групе код којих је повећана рањивост услед њиховог здравственог и физичког стања, економске ситуације и

других околности, што узрокује лошији квалитет живота и виши степен ризика од сиромаштва и социјалне искључености;

- Прописане су евиденције и обраде података о жртвама трговине људима. Централну евиденцију о жртвама трговине људима води Центар за заштиту жртава трговине људима, у складу са Законом о заштити података о личности.

3) Која је међународна упоредна пракса у регулисању области?

Током рада на анализи, узет је у обзир шпански модел Закона као референтни на нивоу државе чланице Европске уније, фински модел организационе структуре која се користи у циљу примене Закона, уз упоређивање са шпанским моделом организације и хрватским моделом организације (због правног наслеђа који потиче из СФРЈ).

4. Анализа ефеката на друштво.

7) На који начин предложена решења прописа утичу на обим остваривања права на правично суђење, приступачност јавним површинама и објектима и приступ информацијама? На који начин предложена решења утичу на квалитет и доступност јавних услуга, услуга система социјалне заштите, система здравствене заштите и система образовања, као и и других јавних услуга, нарочито у контексту заштите и унапређења права припадника осетљивих друштвених група?

Жртви трговине људима припадају права утврђена овим законом без дискриминације по било ком основу. Жртва трговине људима добијањем благовремених и потпуних информација о својим правима, услугама које су јој доступне и начину њиховог остваривања, на језику који разуме, односно у присуству преводиоца или тумача, од првог оствареног контакта са надлежним субјектима, је у могућности да оствари своја права.

Жртва трговине људима има право на слободан избор и приступ расположивим услугама помоћи и подршке, што се не условљава њеним пристанком на сведочење у кривичном поступку.

Жртва трговине људима има право на период за опоравак и размишљање који омогућава да се жртва трговине људима опорави и донесе информисану одлуку да ли ће сарађивати са надлежним органима у поступку. Жртва трговине људима која је странац, током поступка идентификације, у периоду за опоравак и размишљање, односно до престанка потребе за пружањем помоћи, подршке и заштите, има право на привремени боравак, уколико је то неопходно ради њене заштите, опоравка и безбедности или уколико суд, јавно тужилаштво или полиција сматрају да је њено присуство неопходно због сарадње у кривичном поступку.

Жртва трговине људима има право на добровољни повратак, који подразумева укључивање у програм за подршку добровољног повратка странаца који гарантује безбедност, достојанство и поштовање основних људских права и слобода.

Такође, жртва трговине људима има право на здравствену заштиту и психолошку помоћ и заштиту физичког и психичког интегритета током трајања и након окончања кривичног, односно прекршајног поступка, као и у случајевима када поступак није ни покренут.

Жртва трговине људима има право на бесплатну правну помоћ и подршку у складу са законом којим се уређује бесплатна правна помоћ, као и да је заступа адвокат који је стекао посебна знања у области трговине људима, који се када је то могуће, поставља чим постоји сумња да је лице жртва трговине људима, односно пре него што то лице да званичну изјаву и/или одлучи да ли ће сарађивати са надлежним органима.

Жртва трговине људима има право да у току поступка пред надлежним субјектом употребљава језик и писмо које разуме, као и право на услуге превођења и тумачења од првог разговора са надлежним органима, чим постоји сумња да је лице жртва трговине људима.

Жртва трговине људима без обзира на националност и држављанство, под условом да законито борави у Републици Србији има право на радну инклузију, као и на сталну подршку при запошљавању, достојанствену радну интеграцију, уз стручно оспособљавање или преквалификацију, као и на образовање које уважава њене образовне и васпитне потребе.

Жртва трговине људима без обзира на националност и држављанство, под условом да законито борави у Републици Србији, има право да користи социјалну заштиту која служи за пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања о отклањање последица социјалне искључености.

Право на новчану надокнаду имају формално идентификоване жртве трговине људима, која се исплаћује једнократно.

Жртва трговине људима има право на сигуран смештај без обзира на националност и држављанство, под условом да законито борави у Републици Србији, који може бити једнократан и дугорочни.

7. Анализа управљачких ефеката.

1) Које активности је потребно спровести и у којим роковима како би се омогућила примена прописа? Која организациона јединица унутар органа, односно организације који врше јавна овлашћења, је одговорна за спровођење ових активности?

У року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава, донеће се следећи подзаконски прописи:

1. Процедуре за реализацију сарадње између надлежних субјеката у оквиру Националног механизма - за реализацију израде процедура одговорно је Министарство унутрашњих послова.
2. Процедуре за поступање са жртвама трговине људима - за израду процедура одговорно је Министарство унутрашњих послова.

3. Акт о превентивним активностима – за реализацију израде акта одговорно је Министарство унутрашњих послова.
4. Изглед симбола за борбу против трговине људима - за реализацију израде симбола одговорно је Министарство унутрашњих послова.
5. Протокол поступања система здравствене заштите са жртвама - за реализацију израде протокола одговорно је Министарство здравља.
6. Висину новчане надокнаде за формално идентификоване жртве трговине људима - за реализацију наведеног права одговорно је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.
7. Начин исплате новчане надокнаде за формално идентификоване жртве трговине људима - за реализацију наведеног одговорно је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.
8. Индикатори за прелиминарну идентификацију жртава трговине људима – за реализацију одговорна су надлежни субјекти Националног механизма.
9. Индикаторе за формалну идентификацију жртава трговине људима - за реализацију наведених индикатора одговорно је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.
10. Начин вођења Централне евиденције и примена мера заштите података - за реализацију активности одговорно је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Такође, у року од 30 дана од дана почетка примене Закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава образује се Комисија за одлучивање по приговорима. За реализацију активности одговорно је Министарство унутрашњих послова.

У циљу ефикасније борбе против трговине људима, односно избегавања секундарне виктимизације, откривања, идентификације, пружања помоћи и заштите жртви трговине људима, обезбеђују се стручне обуке за лица у оквиру надлежних субјеката која долазе у контакт са претпостављеном жртвом трговине људима и жртвом трговине људима. За реализацију стручних обука одговорно су субјекти у оквиру Националног механизма.

Надлежни органи који обрађују статистичке податке из члана 58. и 60. прилагодиће ИТ системе и информационе базе података како би подржале примену новог закона.

2) Одредити капацитете органа, односно организације који врше јавна овлашћења који је потребно ангажовати за примену прописа. Да ли су капацитети довољни за примену прописа?

Министарство унутрашњих послова има капацитете за спровођење подзаконских аката, као и стручно усавршавање запослених у оквиру Министарства унутрашњих послова, али је потребно додатно ојачати кадровске капацитете Канцеларије за координацију активности у борби против трговине људима за примену закона.

За примену Нацрта закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава неопходно је ангажовање постојећих капацитета органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и организација које врше јавна овлашћења,

а који су укључени у национални механизам за спречавање и сузбијање трговине људима. Кључну улогу у примени прописа има Министарство унутрашњих послова, које је надлежно за откривање, истраживање и сузбијање кривичних дела трговине људима, као и за први контакт са потенцијалним жртвама.

Постојећи кадровски капацитети Министарства унутрашњих послова у одређеној мери омогућавају примену Нацрта закона, али је за његову пуну и ефикасну примену потребно додатно јачање људских ресурса. Процењује се да је неопходно запошљавање ограниченог броја нових службеника, пре свега у оквиру криминалистичке полиције и специјализованих организационих јединица које се баве сузбијањем трговине људима. Реч је о полицијским службеницима – криминалистичким инспекторима, аналитичарима за обраду података и анализу, као и о стручњацима за дигиталне истраге, имајући у виду све израженије коришћење информационо-комуникационих технологија у извршењу ових кривичних дела. Поред тога, потребно је ограничено јачање административних и координационих капацитета ради ефикасније сарадње са другим учесницима у националном механизму.

У погледу довољности капацитета, може се оценити да постојећи ресурси МУП-а представљају добру основу за примену прописа, али да без наведеног кадровског јачања постоји ризик од преоптерећености постојећих служби и неуједначене примене законских решења. Ново запошљавање и додатна специјализација постојећих кадрова допринеће ефикаснијем откривању кривичних дела, бољој идентификацији жртава и унапређењу сарадње са другим надлежним органима.

Поред Министарства унутрашњих послова, у примени Нацрта закона учествују и други органи и организације у оквиру националног механизма, укључујући правосудне органе, органе социјалне заштите, здравствене и образовне установе, органе рада и запошљавања, као и организације цивилног друштва које пружају услуге подршке жртвама. Капацитети ових учесника заснивају се пре свега на постојећим људским и организационим ресурсима, уз потребу њиховог даљег јачања кроз стручне обуке, унапређење међусекторске сарадње и јасно дефинисане протоколе поступања, а не кроз значајно повећање броја запослених.

Оцењује се да су капацитети осталих учесника у националном механизму у основи довољни за примену прописа, под условом да се обезбеди континуирано стручно усавршавање, јачање координације и адекватна финансијска подршка за пружање услуга заштите и подршке жртвама. Посебан значај има јачање координационих и стручних капацитета на локалном нивоу, како би се обезбедила благовремена и делотворна примена законских решења у пракси.

3) На који начин предложена решења прописа утичу на ефикасност, одговорност и транспарентност рада органа, односно организација који врше јавна овлашћења надлежних за примену прописа?

Израдом подзаконских аката којима се уређују процедуре за поступање надлежних органа у оквиру Националног механизма, јасно ће дефинисати надлежности чиме се повећава институционална одговорност и смањује простор за недвосмислено одређивање надлежности.

Јасно дефинисаним процедурама жртва трговине људима ће бити брже и квалитетније збринуте, захваљујући координисаним механизмима, кроз пружену правовремену подршку и заштиту.

Праћењем примене горе дефинисаних процедура омогућава се надзор над радом органа, детекција проблема и реаговање на исте у циљу смањења ризика од непотпуне примене прописа.

Објављивањем података на званичним интернет страницама субјеката Националног механизма као што су извештаји, статистички подаци, буџетски подаци, одлуке и слично постиже се транспарентност процеса које спроводе субјекти.

8. Анализа финансијских ефеката.

1) Колико износе јавни расходи примене прописа и из којих извора финансирања ће се обезбедити средства?

Средства за финансирање спровођења закона обезбеђују се из буџета Републике Србије, буџета јединица локалних самоуправа, донација, финансијске помоћи ЕУ и других извора.

9. Анализа ризика.

1) Навести кључне ризике за примену прописа. Које мере ће бити предузете како би се смањила вероватноћа настанка ризичних догађаја, односно умањили њихови ефектии које мере ће бити предузете уколико се ризик оствари?

У примени Нацрта закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава могу се јавити ризици који се односе на институционалну координацију, финансијске и кадровске капацитете, идентификацију жртава, као и на доследну заштиту њихових права. Један од кључних ризика представља недовољна координација и неусклађено поступање надлежних органа, што може довести до кашњења у идентификацији жртава и неадекватног пружања заштите и подршке. Како би се умањила вероватноћа настанка овог ризика, законом и подзаконским актима предвидеће се јасно дефинисане надлежности, обавезе и механизми сарадње, као и стандардизовани протоколи поступања и редовне међуресорне обуке. У случају да се ризик оствари, предузеће се корективне мере у виду хитног усклађивања поступања, јачања координационе улоге надлежних тела и интервенције националног механизма координације.

Додатни ризик односи се на недовољна финансијска средства за спровођење законских решења, посебно у делу који се односи на обезбеђивање услуга заштите и подршке жртвама. Ради смањења вероватноће настанка овог ризика, планираће се средства у оквиру средњорочних буџетских оквира, подстицаће се учешће јединица локалне самоуправе, као и коришћење међународних и донаторских фондова. Уколико дође до недостатка средстава, обезбедиће се привремена решења кроз преусмеравање постојећих ресурса, приоритизацију мера за најугроженије жртве и укључивање организација цивилног друштва.

Ризици су присутни и у погледу кадровских капацитета и стручности запослених, имајући у виду да недовољна обученост може утицати на квалитет идентификације жртава и поступања у конкретним случајевима. Ови ризици ће се ублажавати континуираним стручним усавршавањем, развојем јасних смерница за поступање и јачањем капацитета надлежних субјеката. Уколико се ризик оствари, предузеће се мере у виду ангажовања специјализованих тимова и обука, као и централизованог поступања у сложеним случајевима.

Посебан ризик представља могућност неадекватне или касне идентификације жртава трговине људима, нарочито када је реч о деци, мигрантима и другим рањивим групама. Ради превенције, унапређиваће се индикатори за препознавање жртава, спроводити обуке за лица која су у првом контакту са потенцијалним жртвама и јачати сарадња са организацијама цивилног друштва и локалним заједницама. У случају да до пропуста дође, омогућиће се накнадна процена статуса потенцијалних жртава и обезбедити хитна заштита и подршка без обзира на формални статус.

Ризик од секундарне виктимизације и недовољне заштите права жртава биће ублажаван применом приступа усмереног на жртву, обезбеђивањем поверљивости података, бесплатне правне помоћи и психосоцијалне подршке. Уколико се утврди да је дошло до повреде права жртве, предузеће се хитне мере за отклањање последица, обезбедити додатна подршка жртви и применити механизми надзора и одговорности.

Ризик од недовољног праћења примене закона и његове неуједначене примене у пракси смањиваће се успостављањем система извештавања и праћења ефеката, као и редовним анализама примене закона. У случају да се утврде недостаци, предузеће се мере у виду измена подзаконских аката, појачаног надзора и, по потреби, предлагања измена и допуна законских решења.

10. Извештај о спроведеним консултацијама.

Навести да се спроведене консултације:

- 1) Одредити циљне групе и заинтересоване стране које је потребно укључити у процес консултација.
- 2) У ком периоду су спроведене консултације и да ли су релевантне информације о времену и месту примене изабраних метода консултација и њиховим резултатима, објављене на Порталу „еКонсултације”? Навести линк са Портала „еКонсултације” или неке друге интернет странице преко које су спроведене консултације.
- 3) Навести циљне групе и заинтересоване стране које су учествовале у консултацијама.
- 4) Да ли су у консултације укључени представници микро, малих и средњих привредних субјеката из регулисане области и осетљиве друштвене групе на које пропис утиче, представници удружења која се баве заштитом животне средине, као и представници удружења који се баве родном равноправношћу?
- 5) Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које су усвојене.
- 6) Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које нису усвојене и објаснити разлоге за њихово неприхватање.

Решењем министра унутрашњих послова 01 Број 337-868/24-19 од 08.10.2024. године образована је Радна група за израду Нацрта закона у области борбе против трговине људима, којом је председавао руководилац Канцеларије за координацију активности у борби против трговине људима и Национални координатор за борбу против трговине људима, а чланови су били представници Министарства унутрашњих послова (Канцеларије за координацију активности у борби против трговине људима, Управе криминалистичке полиције, Управе граничне полиције и Секретаријата), Министарства правде, Врховног јавног тужилаштва, Прекршајног апелационог суда, Врховног суда, Управног суда, Комесаријата за избеглице и миграције, Заштитника грађана, Министарства за европске интеграције, Министарства за рад, запошљавање борачка и социјална питања, Центра за заштиту жртава трговине људима, Министарства просвете, Министарства здравља, Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Вишег суда у Београду, као и пет организација цивилног друштва које су изабране у оквиру јавног позива који је спровело Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог у сарадњи са Министарством унутрашњих послова: АСТРА из Београда, Атина из Београда, Свет речи из Велике Планае, Слобода нема цену из Новог Сада и Центар за девојке из Ниша.

Решењем је предвиђено да Радна група у свој рад може укључити и по потреби позивати на састанке државне и друге органе, организације, научне и стручне институције и појединце, међународне организације, донаторе и др. чији је рад повезан са превенцијом и борбом против трговине људима. У складу са наведеним, у рад Радне групе били су укључени представници Министарства за бригу о породици и демографију, Кабинета министарке без портфеља задужене за координацију активности у области родне равноправности, спречавања насиља над женама и економског и политичког оснаживања жена, Инспектората за рад, Националног савета ромске националне мањине, Републичког секретаријата за јавне политике и Црвеног крста Србије.

Министарство унутрашњих послова је у циљу обавештавања јавности и омогућавања учешћа свих заинтересованих страна и циљаних група у процес израде Нацрта закона области борбе против трговине људима, реализовало процес консултација на порталу Е-консултација, у периоду од 21.10.2024 – 15.01.2025. године. У оквиру процеса није било коментара.

Са текстом Нацрта закона упознате су и особе са искуством трговине људима, уз подршку Удружења грађана за борбу против трговине људима и свих облика родно заснованог насиља „Атина“.