



IZAZOVI DODELJIVANJA STATUSA ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI SRBIJI

ASTRA - Akcija protiv trgovine ljudima

Beograd, april 2022.

prEUgovor predlog
praktične politike

IZAZOVI DODELJIVANJA STATUSA ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI SRBIJI

ASTRA - Akcija protiv trgovine ljudima

Beograd, april 2022.

IZAZOVI DODELJIVANJA STATUSA ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI SRBIJI

Izdavači

Za koaliciju prEUgovor:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
www.bezbednost.org

Transparentnost Srbija
Palmotićeve 31/III Beograd
www.transparentnost.org.rs

Autor

ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima

Dizajn i prelom

Jelena Pejić Nikić

ISBN-978-86-84711-47-4



Sadržaj

Uvod	3
1. Institucionalni okvir	5
1.1. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima	5
2. Identifikovani problemi	7
2.1. Identifikacija žrtava trgovine ljudima	8
2.2. Pravo na žalbu	13
2.3. Disciplinski postupak protiv stručnog radnika Centra	14
3. Nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti	17
Studija slučaja – <i>Državljanica Filipina</i>	18
PREPORUKE	19



Uvod

Trgovina ljudima predstavlja globalni fenomen o kome se intenzivno govori više od dve decenije na najvišim nivoima međunarodnog i nacionalnog političkog odlučivanja. Pored brojnih tela Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope koji su angažovani u suzbijanju ovog fenomena, veliku ulogu u identifikovanju, pružanju pomoći i podrške žrtvama ovih zločina pružaju i lokalne i međunarodne nevladine organizacije, čiji je rad na terenu od neizmernog značaja za prevenciju ovog globalnog problema.

Kompleksnost fenomena, brojnost žrtava koji raste iz godine u godinu kao i društveno-politička situacija u svetu obeležena ratovima, migracijama i povećanjem siromaštva na globalnom nivou, doveli su do toga da ovaj problem bude prepoznat i u brojnim međunarodnim dokumentima.

Protokol za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i decom (Palermo protokol)¹, je najznačajnija međunarodna inicijativa usmerena ka sprečavanju i suzbijanju zločina trgovine ljudima, i vezan je za Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Konvencija UN). Pored toga što definiše šta se podrazumeva pod trgovinom ljudima², Palermo protokol je potvrdio da taj fenomen predstavlja kriminalnu aktivnost transnacionalnog karaktera koji zahteva naročitu zaštitu maloletnih lica od trgovaca ljudima, kao i da sam pristanak žrtve koja boravi u situaciji trgovine ljudima nema nikakav značaj.

Na sličan način i Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (Konvencija SE) navodi da „trgovina ljudima znači vrbovanje, prevoz, premeštanje, skrivanje ili prihvatanje lica, uz primenu pretnje ili sile ili drugih oblika prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili ugroženosti, ili davanjem ili primanjem novčanih sredstava ili druge koristi radi dobijanja pristanka lica koje ima kontrolu nad drugim licem u cilju eksploatacije. Eksploatacija, u najmanju ruku, uključuje iskorišćavanje prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualnog iskorišćavanja, prisilan rad ili pružanje usluga, ropstvo ili praksu sličnu ropstvu, služenje ili vađenje ljudskih organa”.³ Krivično delo trgovina ljudima je predviđena i u krivičnom zakonodavstvu Srbije i za njegovo izvršenje je zaprećena kazna zatvora u trajanju od tri do dvanaest godina.⁴

Iz navedenih definicija je jasno da trgovina ljudima nije problem sa kojim se suočava samo jedna država, bilo da je ona zemlja porekla, tranzita ili destinacije za žrtve trgovine ljudima, već da je to globalni problem u čije rešavanje mora da bude uključena cela međunarodna zajednica.

¹ Protokol za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i decom (Palermo protokol).

² Trgovina ljudskim bićima podrazumeva „vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem pretnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, s ciljem eksploatacije. Eksploatacija žrtve obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos ličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa”, Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala ("Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 6/2001), član 3.

³ Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 19/2009), član 4.

⁴ Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019) član 388.



Kada govorimo o Zapadnom Balkanu, ASTRA je prva nevladina organizacija u Srbiji, osnovana 2000. godine, koja je prepoznala i ukazala na problem trgovine ljudima. Od svog osnivanja do danas ASTRA se ovim problemom bavi sveobuhvatno, tj. tretira kako različite oblike trgovine ljudima tako i različite kategorije žrtava – žene, decu i muškarce. Istovremeno deluje u oblasti prevencije, edukacije, podizanja javne svesti, pružanja direktne pomoći žrtvama, reintegracije, istraživanja i izveštavanja, javnog zastupanja na strateškom i operativnom nivou i podržava izgradnju funkcionalnog i efikasnog sistema za suzbijanje trgovine ljudima koji u potpunosti poštuje ljudska prava žrtava.

S obzirom da je Srbija zemlja porekla, tranzita i destinacije žrtava trgovine ljudima rad organizacije ASTRA je usmeren na otkrivanje i krivično gonjenje trgovaca ljudima, sveobuhvatnu prevenciju i podršku za žrtve usmerene na osnaživanje i povratak u društvo, ali i analizu rada institucija koje su zadužene za pomoć i podršku ovoj kategoriji žrtava. Od 2002. do kraja 2021. godine ASTRA je identifikovala 562⁵ žrtve trgovine ljudima.⁶

Neophodnost da se stane na put trgovini ljudima u Srbiji prepoznala je i Evropska unija koja je u Poglavlju 24 koje se odnosi na pravdu, slobodu i bezbednost uvrstila trgovinu ljudima u deo koji se odnosi na borbu protiv organizovanog kriminala. Prva Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji je usvojena 2006. godine, dok je 2017. godine usvojena druga Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022, sa ciljem „da obezbedi sveobuhvatan i kontinuiran odgovor društva na trgovinu ljudima”.⁷

Jedna od najvažnijih državnih institucija koja je nadležna za identifikaciju žrtava trgovine ljudima na teritoriji cele Srbije i koordinaciju zaštite žrtava je ustanova Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima (u daljem tekstu Centar) koji je osnovan 2012. godine odlukom Vlade Republike Srbije.⁸

U svom dosadašnjem radu ASTRA je više puta analizirala rad Centra i ti nalazi, pored ostalog, predstavljaju osnovu za izradu ovog dokumenta javne politike.

Cilj ovog dokumenta je da analizira pravni status Centra, način njegovog funkcionisanja kao i procedura donošenja odluka i mogućnost odlučivanja po žalbi korisnika, ali i da ponudi preporuke za unapređenje njegovog rada i funkcionisanja. Sam dokument je namenjen Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao ministarstvu koje je nadležno za rad Centra, kao i svim ključnim akterima u borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji.

Ovaj prEUgovor predlog praktične politike podeljen je u tri dela. U prvom delu je analiziran institucionalni okvir u kojem se identifikuju žrtve trgovine ljudima u Srbiji; u drugom delu su identifikovani glavni problemi u radu Centra, dok su u poslednjem, trećem delu date preporuke koje mogu unaprediti sistem identifikacije i zaštite žrtava trgovine ljudima.

⁵ Ukupan broj žrtava trgovine ljudima koje je ASTRA identifikovala, uključujući i 2021. godinu.

⁶ Statistika rada ASTRA SOS telefona i direktne pomoći za žrtve trgovine ljudima za 2020. godinu, dostupno na <https://drive.google.com/file/d/1SOyBQliHx8QPBCdyysz3wAkeczZTk/view>.

⁷ Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022 ("Sl. glasnik RS", br. 77/2017).

⁸ Nakon donošenja Uredbe o mreži ustanova socijalne zaštite (Službeni glasnik broj 16/2012 od 7. marta 2012. godine) Vlada Republike Srbije je Odlukom 13. aprila 2012. godine osnovala Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima.



1. Institucionalni okvir

U borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji uključen je veliki broj državnih organa – počev od policije, tužilaštva i sudstva, pa sve do Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima koji predstavlja ustanovu socijalne zaštite i koji je najodgovorniji za blagovremenu identifikaciju i adekvatno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima. Iz tog razloga u nastavku teksta će biti dat kratak pregled institucionalnog okvira rada Centra, ali i analizirana tri aspekta rada u kojima je ASTRA uočila najviše problema koji utiču na ostvarivanje prava žrtava trgovine ljudima.

1.1. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

U aprilu 2012. godine, na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti, Vlada Republike Srbije je odlukom osnovala Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima kao ustanovu socijalne zaštite koja je nadležna za identifikaciju žrtava trgovine ljudima i koordinaciju njihove zaštite.⁹

Zakon o socijalnoj zaštiti, između ostalog, uređuje delatnost socijalne zaštite, osnivanje i rad ustanova socijalne zaštite kao i vršenje osnivačkih prava u ovim ustanovama. Tako se ustanove socijalne zaštite „osnivaju [se] radi ostvarivanja prava u oblasti socijalne zaštite i pružanja usluga socijalne zaštite“ i njih može da osnuje Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave kao i drugo pravno i fizičko lice.¹⁰ Isto tako, osnivačka prava koja se odnose na imenovanje direktora, članova upravnog i nadzornog odbora onih ustanova koje je osnovala Republika Srbija vrši ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu.¹¹

Dakle, Centar je nezavisna ustanova socijalne zaštite u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koja je osnovana sa ciljem da obavlja:

- poslove procene stanja, potreba, snaga i rizika žrtava trgovine ljudima i
- da identifikuje i obezbeđuje adekvatnu pomoć i podršku žrtvama kako bi se one oporavile i reintegrisale u društvo.¹²

U odluci kojom je osnovan Centar se navodi da on:

- pruža usluge smeštaja žrtvama trgovine ljudima (urgentni smeštaj);
- pruža usluge procene i planiranja za žrtve trgovine ljudima;
- pruža savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge žrtvama trgovine ljudima;
- obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima¹³.

⁹ Službeni glasnik Republike Srbije br. 16/2012 od 7. marta 2012. godine.

¹⁰ Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011), član 10.

¹¹ *Ibid.*, član 11.

¹² Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima koji je usvojen 24. maja 2012. godine.

¹³ Odluka o osnivanju Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima ("Službeni glasnik RS", 35/2012, dostupno na <https://www.pravno-informacioni.sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2012/35/1/reg>



U Statutu su nadležnosti Centra detaljnije navedene, pa je tako, između ostalog, u nadležnosti Centra da „vrši procenu stanja, potreba, snaga i rizika žrtava trgovine ljudima i na osnovu pokazatelja koji ukazuju da je lice žrtva, identifikaciju, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima u domenu registrovane delatnosti, s ciljem obezbeđenja odgovarajuće pomoći i podrške, kao i procenu i drugih značajnih osoba u njihovom okruženju”.¹⁴

Pored obaveze identifikacije žrtava trgovine ljudima, u nadležnosti Centra je i da koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne zaštite odnosno da radi na upućivanju žrtava centrima za socijalni rad, ustanovama za smeštaj korisnika, odnosno drugim ustanovama socijalne zaštite radi realizacije mera zaštite i pružanja usluga.

S tim u vezi, Centar se sastoji od dve organizacione jedinice: Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima i Prihvatilišta za žrtve trgovine ljudima. Prihvatilište za žrtve trgovine ljudima je počelo sa radom tek u februaru 2019. godine, nakon sedam godina od osnivanja Centra.¹⁵

Pored nadležnosti, u Statutu Centra su uređena i pitanja vezana za delatnosti, upravljanje, poslovanje, imenovanje i razrešenje direktora, kao i druga pitanja od važnosti za poslovanje Centra.¹⁶ Kako je određeno Statutom, Centar ima direktora, Upravni i Nadzorni odbor.

Centrom upravlja Upravni odbor sastavljen od pet članova koje imenuje i razrešava ministar nadležan za socijalnu zaštitu.¹⁷ Direktora imenuje ministar nadležan za pitanja socijalne zaštite, na javnom konkursu, po pribavljenom mišljenju Upravnog odbora i direktor je nadležan za rad i upravljanje Centrom.¹⁸ Nadzor nad poslovanjem Centra vrši Nadzorni odbor od tri člana koje imenuje ministar nadležan za pitanja socijalne zaštite.¹⁹ Članovi Upravnog i Nadzornog odbora imaju pravo na naknadu realnih troškova za rad u vidu dnevnice i troškova putovanja.²⁰

Pored Statuta, Centar poseduje i Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova Centra (Pravilnik) u kojem je bliže definisana unutrašnja organizacija, opis poslova i radnih mesta i broj izvršilaca poslova. Isto tako, u Pravilniku se bliže određuje i krug poslova organizacione jedinice Centra - Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, kao i delokrug poslova iz nadležnosti direktora Centra.²¹

Pored Statuta i Pravilnika, Centar svake godine na svojoj internet stranici objavljuje i finansijske i izveštaje o radu koji se zatim dostavljaju ministarstvu nadležnom za socijalnu zaštitu.²²

¹⁴ Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, član 9.

¹⁵ Veb sajt Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, <http://centarzztlj.rs/o-ustanovi/>, pristupljeno 18. novembra 2021. godine.

¹⁶ *Ibid.*, član 1.

¹⁷ *Ibid.*, članovi 18-24.

¹⁸ *Ibid.*, članovi 25-33.

¹⁹ *Ibid.*, članovi 38-41.

²⁰ Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, član 24, 41.

²¹ Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

²² Veb sajt Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima <http://centarzztlj.rs/planovi-i-izvestaji-o-radu/>



Još jedan od važnijih dokumenata koje Centar primenjuje u svom radu su i Standardne operativne procedure za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima (SOP). Naime, Savet za borbu protiv trgovine ljudima je na sednici održanoj 25. januara 2019. godina usvojio SOP²³, čije praćenje i primenu vrše: Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima u Direkciji policije, Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima i Radna grupa za sprovođenje i praćenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022. godine²⁴

SOP „sadrži pregled aktivnosti koje se tiču identifikacije, upućivanja, podrške i zaštite žrtava trgovine ljudima, uključujući pomoć i podršku žrtvama trgovine ljudima u krivičnom postupku i ostvarivanju imovinskopravnog zahteva, odnosno u pružanju pomoći u parničnom postupku za naknadu štete, kao i dobrovoljnog povratka žrtava i radnji kojima se te aktivnosti realizuju”.²⁵ Cilj donošenja ovih procedura je unapređenje identifikacije žrtava trgovine ljudima kao i unapređenje pomoći i zaštite žrtava trgovine ljudima. Iako Centar u svom radu primenjuje SOP, njegova primena nije obavezna.

Centar pokreće postupak formalne identifikacije žrtve trgovine ljudima, kada postoje okolnosti iz kojih se može zaključiti da je određeno lice pretpostavljena žrtva trgovine ljudima. Taj postupak je hitan, vodi ga stručni radnik Centra i on po pravilu u roku od 24h izlazi na teren kako bi izvršio preliminarnu identifikaciju žrtve. Odmah po otpočinjanju identifikacije Centar o tome obaveštava Ministarstvo unutrašnjih poslova i Centar za socijalni rad.²⁶ Centar ima značajnu ulogu i u identifikaciji stranaca koji su žrtve trgovine ljudima o čemu će biti reči dalje u tekstu.

Prema javno dostupnim podacima Centra, on je od svog osnivanja do danas imao 730 klijenata i 460 rešenih slučajeva.²⁷

2. Identifikovani problemi

Od kada je 2012. godine Centar osnovan ASTRA prati njegov rad, identifikuje probleme i daje preporuke za unapređenje procesa identifikacije žrtava i koordinacije zaštite žrtava trgovine ljudima.

U svojim analizama ASTRA je identifikovala tri ključna problema sa kojima se suočavaju žrtve trgovine ljudima kada se obrate Centru: (1) donošenje odluke o statusu u formi nalaza i mišljenja; (2) nepostojanje pravnog sredstva kojim bi se osporavao nalaz i mišljenje Centra i (3) nemogućnost ulaganja žalbe na postupanje radnika Centra od strane žrtve trgovine ljudima.

Nakon analize problema i njihovog uticaja na ostvarivanje prava žrtava date su i preporuke za prevazilaženje tih problema koje bi, ukoliko bi se ispunile, dovele do toga da žrtve dobiju sveobuhvatniju i adekvatniju podršku od strane Centra.

²³ Zaključak Saveta za borbu protiv trgovine ljudima – usvajanje SOP, <https://bit.ly/3FnSaK5>

²⁴ Standardne operativne procedure Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, str. 9.

²⁵ *Ibid.*, str. 7.

²⁶ *Ibid.*, str. 27.

²⁷ Web sajt Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, <http://centarzztlj.rs/>, pristupljeno 20. decembra 2021. godine.



2.1. Identifikacija žrtava trgovine ljudima

Kao što je navedeno ranije u tekstu, jedna od nadležnosti Centra jeste da vrši identifikaciju žrtava trgovine ljudima. Sama identifikacija se obavlja u dve faze – preliminarna i formalna identifikacija i ceo proces je definisan u SOP-u.

a) Preliminarna identifikacija

Svaka osoba koja ima saznanja o tome da je neko/a pretpostavljena žrtva trgovine ljudima, kao i sama žrtva, to mogu prijaviti Centru, Tužilaštvu, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Upravi kriminalističke policije i Centru za socijalni rad.²⁸ Tada se započinje sa prvom fazom identifikacije žrtve tj. sa preliminarnom identifikacijom žrtve.

Učesnici preliminarne identifikacije žrtava su policija, Centar za socijalni rad, organizacije civilnog društva, javni tužioci, sudije, zaposleni u centrima za azil, inspekcijama rada, diplomatskim i konzularnim predstavništvima, fizička lica kao i lokalni timovi (za borbu protiv trgovine ljudima, migracije, bezbednost, sprečavanje nasilja u porodici itd.).²⁹ Prilikom preliminarne identifikacije učesnici naročito moraju da vode računa o posebno ugroženim licima i posebno osetljivim društvenim grupama, a prilikom identifikacije mogu koristiti postojeće indikatore za identifikaciju žrtava trgovine ljudima.³⁰

Od jula 2017. godine Centar je primenjivao nacionalne preliminarne indikatore za identifikaciju žrtava trgovine ljudima³¹ čija je primena obavezna na osnovu Uputstva ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.³² Međutim, od 2021. godine Centar koristi listu indikatora koju je razvio uz podršku Misije OEBS u Srbiji i koji do danas nisu javno dostupni i ne nalaze se na internet sajtu Centra.

Centar ima najznačajniju ulogu i u ostvarivanju prava stranaca na privremeni boravak u Republici Srbiji za strance za koje se pretpostavlja da su žrtve trgovine ljudima. Naime, u slučaju da se u postupku utvrđivanja identiteta stranaca pretpostavi da je stranac žrtva trgovine ljudima, Centar o tome obaveštava MUP i informiše stranca o uslovima za odobrenje privremenog boravka u Republici Srbiji u trajanju od 90 dana. U tom periodu Centar koordinira zaštitom žrtve trgovine ljudima i u saradnji sa drugim ustanovama obezbeđuje siguran smeštaj, psihološku i materijalnu pomoć, pristup hitnoj medicinskoj zaštiti, obrazovanju za maloletnike, usluge prevođenja i

²⁸ *Ibid.*, str. 22

²⁹ *Ibid.*, str. 20.

³⁰ Indikatori trgovine ljudima Kancelarije UN za pitanja droge i kriminala (UNODC); Indikatori trgovine ljudima Međunarodne organizacije rada (MOR); Indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za sistem socijalne zaštite za decu; Indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za sistem socijalne zaštite za odrasle; Indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za sistem obrazovanja; Indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za policiju.

³¹ Indikatori trgovine ljudima Kancelarije UN za pitanja droge i kriminala (UNODC); Indikatori trgovine ljudima Međunarodne organizacije rada (MOR); Indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za sistem socijalne zaštite za decu; Indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za sistem socijalne zaštite za odrasle; Indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za sistem obrazovanja; Indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima za policiju.

³² Standardne operativne procedure Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, str. 21, fusnota 52.



tumačenja.³³ Dakle, Centar je jedina institucija koja ima mogućnost upućivanja zahteva za odobrenje privremenog boravka stranca Ministarstvu unutrašnjih poslova još tokom preliminarnе identifikacije žrtve trgovine ljudima.

b) Formalna identifikacija

Ukoliko okolnosti iz prijave ukazuju da je određeno lice pretpostavljena žrtva trgovine ljudima, radnik Centra pokreće postupak formalne identifikacije žrtve uz saglasnost tog lica. Taj postupak je hitan, stručan postupak procene u kom se utvrđuje da li je neka osoba žrtva trgovine ljudima.³⁴

Odmah nakon prijave, a najkasnije u roku od 24 sata radnik Centra bi trebalo da izađe na teren kako bi izvršio procenu stanja, potreba, snaga i rizika pretpostavljene žrtve ali i kako bi se započelo sa procesom koordinacije podrške žrtvi.

Stručni radnik Centra sa pretpostavljenom žrtvom, a ukoliko ona to zahteva i uz prisustvo osobe od poverenja, obavlja inicijalni razgovor u formi strukturiranog intervjua na sigurnom mestu uz uspostavljanje odnosa poverenja. Tokom razgovora, radnik Centra je dužan da vodi računa o psihofizičkom stanju pretpostavljene žrtve kao i da je informiše o svim pravima koja joj pripadaju.³⁵

Tokom identifikacije Centar je dužan da obavesti MUP – tim za suzbijanje trgovine ljudima i nadležno tužilaštvo o započetom postupku identifikacije, nadležni Centar za socijalni rad, policijsku upravu prema mestu boravka žrtve i organizaciju koja je pretpostavljenu žrtvu trgovine ljudima uputila Centru o donetoj odluci o pokretanju postupka identifikacije i to u roku od 24h od donešenja odluke.³⁶

Stručni radnik Centra donosi odluku o tome da li je osoba za koju se pretpostavljalo da je žrtva trgovine ljudima i koja je bila u postupku identifikacije, žrtva trgovine ljudima. U formi internog obrasca nalaza i mišljenja u postupku identifikacije, može doneti jednu od sledeće dve odluke:

- 1) Da osoba za koju se pretpostavljalo da je žrtva trgovine ljudima i koja je bila u postupku
- 2) identifikacije nije žrtva trgovine ljudima ili
- 3) Da osoba za koju se pretpostavljalo da je žrtva trgovine ljudima i koja je bila u postupku identifikacije jeste žrtva trgovine ljudima.

Nalaz i mišljenje sadrže podatke o žrtvi, situaciji eksploatacije, mišljenje žrtve o svom statusu, tumačenje i interpretaciju nalaza i mišljenje o tome da li je osoba žrtva trgovine ljudima, kao i predlog dalje podrške.³⁷

Ukoliko učesnik u preliminarnoj identifikaciji (organizacija civilnog društva, organ javne vlasti, međunarodna organizacija i dr.) i/ili pretpostavljena žrtva zatraži preispitivanje odluke stručnog radnika Centra, Centar će ponovo proceniti osnovanost svoje odluke. O ovom problemu će biti reči kasnije u tekstu.

³³ Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 24/2018 i 31/2019), članovi 40, 62.

³⁴ *Ibid.*, str. 23.

³⁵ *Ibid.*, str. 25, 26.

³⁶ *Ibid.*, str. 27.

³⁷ *Ibid.*, str. 29.



Nalaz i mišljenje o rezultatima sprovedenog postupka identifikacije Centar uvek dostavlja MUP-u, nadležnom javnom tužilaštvu i Centru za socijalni rad, dok drugog učesnika, na primer, organizacije civilnog društva, u preliminarnoj identifikaciji, koji je žrtvu uputio na centar, obaveštava o donetoj odluci.³⁸

Dakle, akt kojim Centar identifikuje žrtvu trgovine ljudima je nalaz i mišljenje, a ne rešenje i s tim u vezi ASTRA je identifikovala prvi problem u radu Centra.

Naime, Centar kao ustanova socijalne zaštite je imalac javnih ovlašćenja i deo je državne uprave što je i propisano Zakonom o državnoj upravi - „Pojedini poslovi državne uprave zakonom se mogu poveriti autonomnim pokrajinama, opštinama, gradovima i gradu Beogradu, javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama (u daljem tekstu: imaoci javnih ovlašćenja)”.³⁹ Istim Zakonom je određeno da „pri vršenju poverenih poslova državne uprave imaoci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave.”⁴⁰

Kao što je već navedeno, Zakonom o državnoj upravi je propisano da imaoci javnih ovlašćenja, u ovom slučaju Centar, imaju ista prava i obaveze kao organi uprave. Zakonom o državnoj upravi je određeno da imaoci javnog ovlašćenja kada rešavaju o upravnoj stvari primenjuju pravila upravnog postupka⁴¹ i da rešenjem odlučuju o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke.⁴² S tim u vezi, Centar bi u svom radu morao da donosi rešenje, u kom bi, nakon postupka identifikacije, utvrdio da je osoba žrtva trgovine ljudima i na osnovu tog dodeljenog statusa ona bi ostvarivala određena prava. Dakle, kao što je navedeno i u SOP-u, Centar utvrđuje da li je lice žrtva trgovine ljudima i nakon toga bi u rešenju trebalo da toj osobi dodeli status žrtve. Iz utvrđenog statusa žrtva bi crpela prava koja taj status sa sobom nosi.

Međutim, kao što je ranije u tekstu navedeno, Centar, na osnovu SOP-a donosi nalaz i mišljenje nakon sprovedenog procesa identifikacije. U slučaju da u nalazu i mišljenju utvrdi da je neka osoba žrtva trgovine ljudima tada žrtva može da ostvari neka od prava (na primer donošenje odgovarajućih mera zaštite u slučaju da je žrtvi ugrožena bezbednost, zadovoljenje osnovnih životnih potreba u vidu hrane, obuće, odeće, neodložne zdravstvene zaštite ili odgovarajućeg sigurnog smeštaja).⁴³ Međutim, u slučaju da Centar ne identifikuje određenu osobu kao žrtvu trgovine ljudima, ona ne može da ostvari ni jedno od navedenih prava i na taj način praktično ostaje bez bilo kakve zaštite.

³⁸ *Ibid.*, str. 30.

³⁹ Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon), član 4.

⁴⁰ *Ibid.*, član 51. Što se ustanova socijalne zaštite tiče njihov rad i osnivanje je uređen Zakonom o javnim službama, Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011), član 62; narZakon o javnim službama ("Sl. glasnik RS", br. 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. zakon), članovi 1, 3, 4.

⁴¹ Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon), član 1.

⁴² Zakon o upravnom postupku Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje), član. 136.

⁴³ Standardne operativne procedure Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, str. 31.



U istovetnoj situaciji se nalaze i stranci koji su žrtve trgovine ljudima. Naime, kada Centar tokom formalne identifikacije utvrdi da se radi o žrtvi trgovine ljudima, on takođe u formi stručnog mišljenja o tome obaveštava MUP i žrtvi se tada odobrava privremeni boravak u Republici Srbiji „ukoliko nadležni državni organ za identifikaciju i koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima smatra da je njegov boravak nužan radi njegove zaštite, oporavka i osiguranja bezbednosti ili ukoliko sud, tužilaštvo ili policija smatraju da je njegovo prisustvo neophodno zbog saradnje u krivičnom postupku”.⁴⁴ Centar tada, bilo samostalno bilo u saradnji sa drugim državnim organima, obezbeđuje medicinsku i drugu neophodnu pomoć.⁴⁵ Troškovi zdravstvene zaštite koja je pružena strancima žrtvama trgovine ljudima se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije.⁴⁶

Na ovom mestu bi bilo celishodno da se napravi paralela sa Centrima za socijalni rad koje osniva jedinica lokalne samouprave⁴⁷ i u svom radu, kada odlučuju o korišćenju određenih usluga korisnika, donose rešenja u skladu sa pravilima upravnog postupka.⁴⁸

Dakle, kada Centri za socijalni rad odlučuju o pravima i uslugama socijalne zaštite kao što je na primer novčana socijalna pomoć, jednokratna socijalna pomoć, dodatak za pomoć i negu drugog lica, uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, besplatan obrok ili smeštaj odraslih i starijih lica u ustanovu socijalne zaštite oni donose rešenje na osnovu kog lice ostvaruje ta prava.⁴⁹ U slučaju da Centar za socijalni rad odbije da utvrdi da korisniku pripadaju određena prava iz domena socijalne zaštite o tome takođe donosi rešenje na koje korisnik/ca ima pravo žalbe u roku od 15 dana od dana donošenja tog rešenja⁵⁰ o čemu će više biti reči u daljem tekstu.

S druge strane, Centri za socijalni rad izrađuju nalaze i mišljenja kada to od njih zahteva sud, kada je drugom organu ili instituciji potrebno dostaviti rezultat procene ili kada je korisnika potrebno uputiti na korišćenje usluge u drugu organizaciju ili instituciju.⁵¹ S tim u vezi zaključak je da kada se odlučuje o nekom pravu tada centri za socijalni rad donose rešenja, dok kada sud zahteva da izvrše određenu procenu oni to čine u formi nalaza i mišljenja.

Ono što naročito zabrinjava jeste činjenica da je u trenutku izrade ovog dokumenta u postupku usvajanje novog Zakona o socijalnoj zaštiti u kojem je detaljnije određena uloga i nadležnost Centra. Naime, u Nacrtu Zakona o socijalnoj zaštiti⁵² je navedeno da „Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima obavlja poslove zaštite prava i interesa žrtava trgovine ljudima, utvrđivanja njihovog statusa, procene potreba i planiranja podrške u skladu sa zakonom”⁵³, kao i koji je krug poslova koji obavlja Centar. Tako bi na osnovu poslednjeg javno dostupnog Nacrta Zakona o socijalnoj zaštiti, Centar trebalo da obavlja sledeće poslove:

⁴⁴ Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 24/2018 i 31/2019), član 63, stav 3.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 25/2019), član 238.

⁴⁷ Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011), član 14.

⁴⁸ *Ibid.*, član 69.

⁴⁹ Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011), član 79.

⁵⁰ *Ibid.*, član 69.

⁵¹ Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada, član 62.

⁵² Nacrt Zakona o izmenama i dopunama zakona o socijalnoj zaštiti - tekst propisa, dostupan na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/100718/100718-vest15.html>, pristupljeno 22. novembra 2021. godine.

⁵³ *Ibid.*, član 6.



- 1) „Sprovodi postupak stručne procene radi prikupljanja podataka u cilju utvrđivanja činjenica koje ukazuju da je osoba žrtva trgovine ljudima, u daljem tekstu, prepoznavanje žrtava trgovine ljudima,
- 2) Obavlja procenu stanja, potreba, snaga žrtve trgovine ljudima, kao i rizike po žrtvu u cilju pružanja neophodne pomoći i podrške,
- 3) Izrađuje individualne planove usluga i mera za žrtve trgovine ljudima,
- 4) Vodi propisane evidencije, stara se o čuvanju dokumentacije žrtava trgovine ljudima, vodi i razvija baze podataka značajne za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

Prepoznavanje žrtava trgovine ljudima predstavlja poseban stručni postupak procene kojim se utvrđuje prisustvo opštih i specifičnih pokazatelja koji ukazuju da je osoba žrtva trgovine ljudima.

Na osnovu sprovedenog postupka iz prethodnog stava, stručni radnik sačinjava nalaz i mišljenje.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima dostavlja nalaz i mišljenje iz prethodnog stava, na poseban zahtev, suda, istražnih organa, drugih organa i ustanova, u skladu sa ovim Zakonom i posebnim propisima.”⁵⁴

Dakle, u ovom predloženom zakonskom rešenju ima nekoliko spornih tačaka. Iako se u Nacrtu zakona u uvodnim članovima navodi da je Centar nadležan za utvrđivanje statusa žrtve, to se u daljem tekstu kada se govori o nadležnostima Centra ne navodi. Status žrtve se može utvrditi samo aktom u formi rešenja jer sam status sa sobom nosi određena prava koja žrtva može da ostvari. Kao što je ranije u tekstu navedeno, žrtva može ostvariti određena prava samo ako joj je dodeljen status žrtve i to u formi rešenja, a ne nalaza i mišljenja.

12

S druge strane, kada se u Nacrtu zakona govori o nadležnostima Centra nigde se ne spominje da Centar vrši identifikaciju i dodeljivanje statusa žrtve već da oni vrše „prepoznavanje” žrtve. Predloženo rešenje predstavlja odstupanje od svih dokumenata koje u svom radu primenjuje Centar jer svi oni govore o postupku identifikacije žrtve. S tim u vezi, u novom Zakonu o socijalnoj zaštiti u delu koji se odnosi na nadležnosti Centra treba navesti da on sprovodi postupak identifikacije žrtve nakon čega bi trebalo da utvrdi njen status žrtve i to u formi rešenja.

Drugo problematično rešenje u novom Nacrtu zakona je to što Centar i dalje u svom radu izrađuje nalaze i mišljenja, a ne rešenja u kojima bi utvrdio status žrtve trgovine ljudima na osnovu kog bi ona ostvarivala određena prava.

Treće rešenje koje je problematično jeste to što nije predviđeno da se nalaz i mišljenje dostavlja organizacijama civilnog društva koje su obavestile Centar o postojanju pretpostavljene žrtve što je sada slučaj. Dakle, ukoliko se nalaz i mišljenje dostavljaju sudu, istražnim organima, drugim organima i ustanovama bilo bi u potpunosti svrsishodno da se ono dostavi i organizaciji civilnog društva koja je obavestila Centar o pretpostavljenoj žrtvi, te je s tim u vezi potrebno da se izmeni Nacrt kako bi organizacije civilnog društva imale uvid u to da li je osoba koju su one identifikovale kao preliminarnu žrtvu trgovine ljudima i o tome obavestile nadležne organe dobila status žrtve trgovine ljudima i da li je ušla u sistem zaštite u Republici Srbiji.

⁵⁴ Nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti, član 53.



2.2. Pravo na žalbu

Drugi problem koji je ASTRA identifikovala prilikom analize rada Centra, a koji se odnosi na nepostojanje efikasnog pravnog sredstva, u direktnoj je vezi s tim da stručni radnici Centra u svom radu ne donose rešenje već nalaz i mišljenje.

Kao što je ranije u tekstu navedeno, Centar donosi nalaz i mišljenje kada utvrdi da je neka osoba žrtva trgovine ljudima jer je Centar ustanova socijalne zaštite specijalizovana za identifikaciju žrtava trgovine ljudima. U tom smislu bi Centar bi trebalo da ima status specifičnog veštaka isto kao i Centar za socijalni rad u parničnom postupku kada, na primer, daje mišljenje o svrsishodnosti mera za zaštitu od nasilja u porodici.⁵⁵

Tako, ukoliko stručni radnik Centra ne utvrdi da je određena osoba žrtva trgovine ljudima, ta osoba nema nijednu pravnu mogućnost da se žali na tu odluku jer nijednim aktom Centra nije predviđena mogućnost žalbe ukoliko osoba smatra da je Centar pogrešio kada je nije prepoznao kao žrtvu trgovine ljudima. S druge strane, na mišljenje Centra za socijalni rad je moguće uložiti žalbu Gradskom centru za socijalni rad, odnosno ministarstvu nadležnom za socijalnu zaštitu.⁵⁶

Međutim, u SOP-u koje primenjuje Centar je navedeno da ukoliko učesnik u preliminarnoj identifikaciji (organizacija civilnog društva, organ javne vlasti, međunarodna organizacija i dr.) i/ili pretpostavljena žrtva zatraži preispitivanje odluke stručnog radnika Centra, Centar će ponovo proceniti osnovanost svoje odluke.⁵⁷ Ovo rešenje je međutim navedeno samo u fusnoti SOP-a, ali ne i u samom tekstu uz napomenu da to nije formalno žalba iz Zakona o opštem upravnom postupku.⁵⁸ Dakle, nije predviđena mogućnost izjavljivanje žalbe kao pravnog sredstva već samo mogućnost „preispitivanja odluke”.

ASTRA je u više navrata ukazivala na problem da osobe koje nisu identifikovane kao žrtve od strane Centra nemaju na raspolaganju nijedno formalnopravno sredstvo na osnovu kog bi drugostepeni organ preispitao odluku Centra. Mogućnost ulaganja pravnog sredstva se ne može predviđati u fusnoti dokumenta koji detaljno uređuje procedure identifikacije žrtava uz napomenu da to nije žalba već samo mogućnost da se preispita odluka. Ukoliko se na detaljan način ne predvidi procedura na osnovu koje se izjavljuje žalba na odluku Centra, ostavlja se mogućnost kako zloupotrebe od strane Centra tako i situacije da žrtva ostane bez mogućnosti zaštite svojih prava.

Ranije u tekstu je navedeno da Nacrt zakona o socijalnoj zaštiti zadržava i izričito predviđa da Centar izrađuje nalaz i mišljenje i ne navodi bilo kakvu mogućnost žalbe na tu odluku.

⁵⁵ Prof. dr Nevena Petrušić i prof. dr Slobodanka Konstantinović Vilić, Vodič kroz sistem porodičnopravne zaštite od nasilja u porodici, str. 72.

⁵⁶ Stefan Beličević, Centri za socijalni rad, dostupno na https://www.paragraf.rs/100pitanja/socijalna_zastita/centar_za_socijalni_rad.html, pristupljeno 27. januar 2022. godine.

⁵⁷ Međutim, u fusnoti SOP-a je navedeno da se to ponovno ispitivanje odluke neće smatrati žalbom koja važi u opštem upravnom postupku.

⁵⁸ Videti fusnotu 76 Standardnih operativnih procedura Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima.



Pored brojnih međunarodnih dokumenata⁵⁹ i u Ustavu Republike Srbije je, između ostalog, zajemčeno pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo, odnosno da „Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu”.⁶⁰

U slučaju osoba za koju je Centar utvrdio da na osnovu indikatora ne ispunjavaju uslove da bude identifikovana kao žrtva, te osobe nemaju pravnu mogućnost da se na odluku Centra žale, čime im je uskraćeno Ustavom zajemčeno pravo na pravno sredstvo.

S druge strane, ukoliko Centar za socijalni rad proceni da osoba ne ispunjava uslove za korišćenje usluga socijalne zaštite – na to rešenje, isto kao i na mišljenje, osoba ima pravo žalbe u roku od 15 dana od dana prijema rešenja Gradskom centru za socijalni rad, odnosno Ministarstvu nadležnom za socijalnu zaštitu.⁶¹ Ukoliko pak osoba nije zadovoljna ni odlukom Ministarstva nadležnog za socijalnu zaštitu ona ima mogućnost da pokrene upravni spor pred Upravnim sudom.⁶² Kao krajnja instanca zaštite prava njoj stoji na raspolaganju i ustavna žalba koju može podneti Ustavnom sudu Srbije ukoliko smatra da su joj odlukom nadležnih organa povređena ustavom zajemčena ljudska prava.⁶³ Ovu zakonsku mogućnost nemaju žrtve trgovine ljudima koje nisu identifikovane kao žrtve, od strane Centra.

Iz tog razloga je veoma važno da se u Nacrtu zakona o socijalnoj zaštiti utvrdi da Centar u svom radu donosi akte predviđene opštim upravnim postupkom (rešenja) i da ukoliko stručni radnik Centra utvrdi da osoba ne ispunjava uslove da je Centar prepozna kao žrtvu trgovine ljudima, omogući pravo na žalbu Ministarstvu nadležnom za socijalnu zaštitu, nakon čega će na raspolaganju imati i mogućnost vođenja upravnog spora i eventualno ulaganja ustavne žalbe Ustavnom sudu Srbije.

2.3. Disciplinski postupak protiv stručnog radnika Centra

Problem koji je ASTRA takođe identifikovala u svom radu, analizirajući postupanje Centra jeste nemogućnost osoba koje se nalaze u prostupku identifikacije Centra da izjave žalbu na rad stručnog radnika Centra.

Problem koji je ASTRA takođe identifikovala u svom radu, analizirajući postupanje Centra jeste nemogućnost osoba koje se nalaze u prostupku identifikacije Centra da izjave žalbu na rad stručnog radnika Centra.

⁵⁹ Videti član 8 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i član 13 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

⁶⁰ Ustav Republike Srbije, član 36 stav 2.

⁶¹ Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011), član 73.

⁶² „U upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita“. Zakono upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009), član 3.

⁶³ „Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu“. Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006), član 170.



Naime, prilikom identifikacije žrtve mogu da se susretnu sa diskriminacijom ili neprofesionalnim postupanjem voditelja slučaja. U slučaju, ako žele da se promeni stručni radnik koji vodi njihov slučaj, odnosno da ulože pritužbu na njihov rad, za to ne postoji formalno predviđena procedura.

U Statutu Centra je u odredbama koje se odnose na nadležnost direktora Centra propisano da direktor „odlučuje o zasnivanju radnog odnosa, prestanku radnog odnosa i o raspoređivanju zaposlenih u Centru, u skladu sa zakonom”.⁶⁴ Na sličan način je i u Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji poslova u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima određeno da direktor „odlučuje o prijemu, radnom vremenu, odsustvu sa rada, prestanku radnog odnosa”.⁶⁵ Iz navedenih odredbi je jasno da o svim pravima i obavezama koje proističu iz radnog odnosa odlučuje direktor Centra.

Kao još jedan od akata koji se tiče unutrašnje organizacije Centar poseduje i Pravilnik o radnoj disciplini i ponašanju zaposlenih u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima u kojem je na detaljan način navedeno koja su ponašanja zabranjena tokom obavljanja poslova u Centru, kao i to šta se smatra nepoštovanjem radne discipline.⁶⁶ Tako su u Centru „zabranjene aktivnosti kojima se ugrožavaju, omalovažavaju ili diskriminišu grupe i pojedinci po osnovu rasne, nacionalne, jezičke, verske ili polne pripadnosti, fizičke ili psihičke konstitucije, uzrasta, socijalnog ili kulturnog porekla, imovnog stanja, odnosno političkog opredeljenja i dr., kao i podsticanje takvih aktivnosti”.⁶⁷

Zaposleni u Centru je dužan „da se prema korisnicima usluga, srodnicima, gostima, posetiocima ponaša korektno, ljubazno i sa dužnom pažnjom”⁶⁸, dok mu je zabranjeno „da grubo, nedostojno, nepristojno, uvredljivo ili na drugi način nedolično se ponaša”.⁶⁹ Kršenje ove dužnosti i zabrane, po Pravilniku, predstavlja nepoštovanje radne discipline i za posledicu može imati otkaz ugovora o radu. Isto tako, Pravilnik vrlo detaljno navodi i druge situacije koje se smatraju nepoštovanjem radne discipline kao što je na primer nedostojno, uvredljivo ili na drugi način neprimereno ponašanje prema korisnicima, neprofesionalna komunikacija sa korisnicima, ucena korisnika, nepoštovanje privatnosti korisnika, seksualno uznemiravanje korisnika.⁷⁰

U Pravilniku se navodi da je, u slučaju povrede radne discipline svaki zaposleni Centra dužan da direktoru prijavi taj slučaj.⁷¹

Dakle, samo zaposleni Centra ima mogućnost da prijavi direktoru određena ponašanja drugog zaposlenog koji povređuje radnu disciplinu, dok tu mogućnost prijave povrede radne discipline od strane zaposlenika/ce Centra nema i korisnik/ca. Na taj način, korisnik/ca koji je u poziciji da mu radnik Centra krši prava nedozvoljenim ili zabranjenim ponašanjem nema zakonsku mogućnost da to prijavi direktoru Centra i zahteva da mu se dodeli drugi voditelj slučaja, do okončanja postupka utvrđivanja povrede radne obaveze.

⁶⁴ Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, član 32, tačka 10.

⁶⁵ Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima u Beogradu, član 9, stav 2, tačka 8.

⁶⁶ Pravilnik o radnoj disciplini i ponašanju zaposlenih u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima, članovi 5, 6, 9, 10.

⁶⁷ *Ibid.*, član 5, stav 1.

⁶⁸ *Ibid.*, član 6, stav 1, tačka 2.

⁶⁹ *Ibid.*, član 7, stav 1, tačka 2

⁷⁰ *Ibid.*, član 10, stav 1, tačke 12, 17, 40, 49, 50.

⁷¹ *Ibid.*, član 12.



Nejasno je iz kog razloga se zakonodavac opredelio za ovakvo zakonsko rešenje kada je većina zabranjenih ponašanja zaposlenika Centra usmerena na zaštitu na prvom mestu korisnika/ce, a tek onda drugih zaposlenih i trećih lica. Iz toga bi bilo najcelishodnije da pored drugog zaposlenika i korisnik/ca Centra ima mogućnost da uloži prijavu na ponašanje zaposlenika Centra direktoru i da bude obavešten o ishodu te prijave. Na taj način bi se smanjilo nedozvoljeno postupanje zaposlenih u Centru prema korisnicima, ali bi se i korisnicima dala zakonska mogućnost da zaštite sebe i svoja prava od nedozvoljenih postupaka zaposlenih.

S druge strane, Centri za socijalni rad u svom radu primenjuju Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad u kojem je propisano da superviziju stručnog rada voditelja slučaja obavlja supervizor koji ima obavezu da „obaveštava rukovodioca u slučajevima neprofesionalnog, nezakonitog i nekompetentnog ponašanja voditelja slučaja”.⁷² Sama kontrola rada zaposlenih je u nadležnosti direktora Centra za socijalni rad.⁷³ Međutim, u ovom Pravilniku nije predviđena procedura u slučaju kada korisnik/ca smatra da se radnik Centra za socijalni rad ne ponaša u skladu sa profesionalnim standardima. Odnosno, Pravilnikom nije predviđena procedura postupanja po pritužbama.

Zakon o državnoj upravi pak predviđa obavezu organa državne uprave da svima „omoguće prikladan način za podnošenje pritužbi na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih.” Na podnetu pritužbu organ državne uprave dužan je da odgovori u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe, ako podnosilac pritužbe zahteva odgovor.⁷⁴ Međutim, Zakon ne precizira šta se tačno podrazumeva pod „prikladnim načinom” za podnošenjem pritužbe na rad državnog organa ili koja su tačno postupanja zaposlenih „nepravilna”.

Kada govorimo o Centru, ranije u tekstu je navedeno da žrtve trgovine ljudima nemaju mogućnost ulaganja žalbe na postupanje radnika/ce Centra. Dakle, neophodno je da u slučaju kada potencijalna žrtva trgovine ljudima tokom postupka identifikacije smatra da joj radnik Centra krši prava ili se prema njoj ponaša neprimereno ima mogućnost da o tome obavesti direktora Centra koji će zatim odlučiti da li je osnovana žalba osobe koja se nalazi u postupku. Do konačne odluke direktora Centra da li je žalba žrtve osnovana, predmet treba dodeliti drugom zaposlenom Centra kako se sam postupak identifikacije ne bi odugovlačio.

U tom smislu, najsvrsishodnije bi bilo da se deo Pravilnika koji se odnosi na mogućnost obaveštenja direktora o neprimerenom i neprofesionalnom ponašanju radnika Centra, dopuni tako što bi pored zaposlenih i korisnicima i trećim licima (na primer osobama od poverenja ili organizacijama civilnog društva koje su prijavile Centru postojanje potencijalne žrtve trgovine ljudima) bilo omogućeno da uložne žalbu na neprofesionalni rad radnika Centra.⁷⁵

⁷² Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada Centra za socijalni rad, članovi 29, 30.

⁷³ Ibid., član 27.

⁷⁴ Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon), član 81.

⁷⁵ U slučaju da radnici Centra neprofesionalno postupaju prema žrtvi žalbu u njeno ime mogu uložiti treća lica (osobe od poverenja ili predstavnici organizacija civilnog društva) te nakon dobijanja saglasnosti žrtve.



3. Nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti

Kao što je navedeno ranije u tekstu trenutno je u pripremi novi Zakon o socijalnoj zaštiti u kojem se nalazi nekoliko spornih rešenja koja se odnose na Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

Na prvom mestu je to što se u uvodnim napomenama navodi da je jedan od poslova Centra utvrđivanje statusa žrtve trgovine ljudima, dok se u kasnijem članu u kojem su detaljnije navode poslovi Centra nigde ne spominje da Centar utvrđuje status žrtve nakon sprovođenja procesa identifikacije. Isto tako, u istom članu se navodi da Centar vrši „prepoznavanje” a ne identifikaciju žrtve trgovine ljudima.

Utvrđivanje statusa žrtve nakon sprovedene identifikacije je važno jer na osnovu tog statusa, koji je utvrđen u rešenju Centra, ona može da ostvari određena prava o kojima je bilo reči u ranijem tekstu. Bez statusa koji je utvrđen u rešenju, a ne u nalazu i mišljenju kako je određeno i u Nacrtu zakona o socijalnoj zaštiti, žrtva ne može da ostvari nijedno pravo. Ukoliko bi se u Nacrtu zakona propisalo da Centar nakon procesa identifikacije žrtve donosi rešenje onda bi on mogao da donese i rešenje u kom utvrđuje da osoba nije žrtva trgovine ljudima. U tom slučaju bi ta osoba imala i pravo na žalbu Ministarstvu nadležnom za socijalnu zaštitu, a nakon toga i pravo na pokretanje upravnog spora i, eventualno, podnošenje ustavne žalbe Ustavnom sudu Srbije.

Ukoliko se usvoji predlog da Centar donosi nalaz i mišljenje nijedno od ovih prava osoba koja nije identifikovana kao žrtva trgovine ljudima neće moći da ostvari, jer nalaz i mišljenje nije akt koji se može osporavati niti žalbom u upravnom postupku, niti tužbom u upravnom sporu.

Isto tako, kao jedno od spornih rešenja u Nacrtu zakona jeste i to što je određeno da Centar pored toga što vrši procenu stanja, potreba, snaga i rizika osobe koja je u procesu identifikacije „pruža usluge procene i planiranja, uslugu urgentnog smeštaja žrtava trgovine ljudima i druge usluge koje može pružati u okviru posebne organizacione jedinice u skladu sa zakonom”.⁷⁶ U slučaju da se usvoji ovakav zakonski predlog Centar će pružati i usluge socijalne zaštite. Naime, u Statutu Centra je određeno da on „koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne zaštite”⁷⁷ i u tom smislu saraduje sa Centrima za socijalni rad i drugim službama u cilju dobrovoljne reintegracije žrtava. Dakle, Centar nakon identifikacije određenog lica kao žrtve trgovine ljudima treba da je uputi na druge službe socijalne zaštite koje će joj pružiti usluge koje su u njenom najboljem interesu. Predloženo zakonsko rešenje je u direktnoj suprotnosti sa Statutom Centra i ovim rešenjem se Centru daju mnogo šira ovlašćenja nego što ih sada ima.

Naime, organ koji vrši identifikaciju žrtve ne bi trebalo da u isto vreme i pruža usluge, koordinira pružaocima usluga socijalne zaštite i procenjuje efekte pruženih usluga jer bi to u praksi moglo da dovede do sukoba interesa i manjka kontrole i evaluacije rada.

Iz tog razloga je važno da se u novom Zakonu o socijalnoj zaštiti precizno definišu nadležnosti Centra koje bi obuhvatale – identifikaciju žrtava trgovine ljudima, izradu plana i procene usluga koje će pružiti druge ustanove socijalne zaštite i koordinaciju pružalaca usluga socijalne zaštite.

⁷⁶ Nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti, član 52.

⁷⁷ Statut Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, član 9, tačka 4.



Studija slučaja – *Državljanica Filipina*

U narednom tekstu će ukratko biti opisan slučaj državljanke Filipina koja se nalazila u postupku identifikacije kao žrtva trgovine ljudima pred Centrom. To je jedan od najilustrativnijih primera na koji način se žrtvama trgovine ljudima krše zagarantovana prava pred Centrom jer se procedure koje su propisane, ili ne poštuju ili procedure uopšte i ne postoje, što dovodi kako do pravne nesigurnosti tako i do arbitrarnosti u odlučivanju državne institucije nadležne za identifikaciju žrtava trgovine ljudima, što za posledicu ima kršenje prava žrtava trgovine ljudima.

Državljanke Filipina je Republika Srbija izdala važeću D vizu za boravak na teritoriji Srbije u oktobru 2021. godine. Viza je izdata na osnovu toga što je trebala da bude zaposlena kao pomoć u kući u jednoj porodici u Srbiji. Pomoć u dobijanju vize i kontakta sa poslodavcem je dobila od strane advokatske kancelarije u Srbiji. Tokom rada u porodici ASTRINA korisnica je bila izložena prekomernom radu koji je trajao i do 16h dnevno; pasoš joj je bio oduzet i bilo joj je ograničeno kretanje, dok je kontakt sa porodicom ostvarivala uz nadzor drugog zaposlenog kod tog poslodavca.

Od poslodavca je pobjegla u decembru 2021. godine tako što joj je pomogao drugi radnik kod istog poslodavca. Tada je, krajem decembra 2021. godine, posredstvom saradnika iz Beogradskog centra za ljudska prava, uspostavila kontakt sa ASTROM. ASTRA je, uz saglasnost korisnice, o ovom slučaju obavestila Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima kako bi započeo postupak formalne identifikacije žrtve trgovine ljudima.

Suprotno proceduri, prvi razgovor sa pretpostavljenom žrtvom stručni radnik Centra je obavio u prostorijama policije gde je prisustvovalo ukupno šest osoba. Kako je naveo Centar, razlog za to je da bi se izbegla sekundarna viktimizacija žrtve, odnosno kako žrtva ne bi bila prinuđena dva puta da ponavlja svoj iskaz – jednom pred policijom i drugi put pred Centrom. Stručna radnica Centra pretpostavljenu žrtvu trgovine ljudima nije informisala ni pismenim ni usmenim putem o pravima koja joj pripadaju tokom postupka identifikacije kao žrtve trgovine ljudima.

Drugi razgovor sa žrtvom Centar je obavio u svojim prostorijama početkom februara 2022. godine. Tom prilikom, iako je žrtva došla u pratnji punomoćnika, stručna radnica Centra nije omogućila punomoćniku da prisustvuje davanju izjave pozivajući se da prisustvo punomoćnika nije po internoj proceduri. Prilikom davanja izjave, zaposlena stručna radnica Centra je pitanja usmeravala na privatne prilike žrtve o kojima je podatke mogla da dobije od policije, odnosno od obaveštenja prikupljenih od građana, a ne radi dobijanja dodatnih informacija o okolnostima eksploatacije.

Isto tako, Centar nije uputio zahtev Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije da se pretpostavljenoj žrtvi trgovine ljudima odobri privremeni boravak na teritoriji Srbije.

Nekoliko dana od razgovora u Centru, nepoznati muški glas je žrtvu telefonom obavestio da nije identifikovana kao žrtva trgovine ljudima. Nalaz i mišljenje, kao ni obrazloženje svoje odluke Centar nije dostavio ni žrtvi, ni njenoj punomoćnici.

Na ovom primeru je jasno da je Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima učinio niz propusta u svom radu. Na prvom mestu stručna radnica Centra nije obavestila pretpostavljenu žrtvu trgovine ljudima o pravima koja joj pripadaju tokom postupka identifikacije; prvi razgovor je obavljen u policiji umesto u prostorijama Centra; prilikom razgovora u Centru, zaposlena stručna radnica je udaljila punomoćnicu žrtve iako ona prema SOP-u ima pravo na prisustvo osobe od poverenja prilikom razgovora, što je u datom slučaju bila njena punomoćnica; Nije poznato da li je Centar izradio nalaz i mišljenje. Centar nije podneo zahtev Ministarstvu unutrašnjih poslova radi dobijanja privremenog boravka žrtve na teritoriji Srbije.

Nepoštovanje procedure od strane stručne radnice Centra je dovelo do toga da državljanica Filipina nema status žrtve trgovine ljudima, a samim tim ni prava koja bi na osnovu tog statusa ostvarivala. Isto tako, njoj pretila deportacija iz Srbije jer Centar, koji jedini ima tu zakonsku mogućnost, nije podneo zahtev za njen privremeni boravak na teritoriji Srbije.

Slučaj državljanke Filipina je registrovan u bazi podataka ASTRE pod brojem ID 6664



PREPORUKE

1. Nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti izmeniti tako što će se u članu 53 navesti da Centar „Sprovodi postupak identifikacije radi prikupljanja podataka u cilju utvrđivanja statusa da je osoba žrtava trgovine ljudima, u daljem tekstu, identifikacija žrtava trgovine ljudima”.
2. U istom članu Nacrta zakona navesti da Centar „Obavlja procenu stanja, potreba, snaga žrtve trgovine ljudima, kao i rizike po žrtvu, kao i koordinaciju pružanja neophodne pomoći i podrške.
3. Identifikacija žrtava trgovine ljudima predstavlja poseban stručni postupak procene kojim se utvrđuje prisustvo opštih i specifičnih pokazatelja koji ukazuju da je osoba žrtva trgovine ljudima nakon čega osoba stiče status žrtve trgovine ljudima.
4. Na osnovu sprovedenog postupka identifikacije žrtve, stručni radnik donosi rešenje na koje korisnik/ca može uložiti žalbu u roku od 15 dana od donošenja rešenja ministarstvu nadležnom za socijalnu zaštitu po pravilima opšteg upravnog postupka.
5. Centar za zaštitu trgovine ljudima dostavlja nalaz i mišljenje na poseban zahtev, suda, istražnih organa, drugih organa i ustanova i organizacija civilnog društva, u skladu sa ovim Zakonom i posebnim propisima.”
6. Potrebno je izmeniti član 15 Pravilnika o radnoj disciplini i ponašanju zaposlenih u Centru za zaštitu žrtava trgovine tako da pored svakog zaposlenog i osoba koja se nalazi u procesu identifikacije kao i organizacije civilnog društva koje su Centru prijavile postojanje potencijalne žrtve, mogu direktoru Centra prijaviti nedozvoljeno ili neprofesionalno ponašanje radnika Centra.
7. Izmeniti član 63 Zakona o strancima tako da i organizacije civilnog društva imaju mogućnost da podnesu zahtev za privremeni boravak stranaca žrtava trgovine ljudima na teritoriji Republike Srbije.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24. Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima
www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)
www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)
www.cins.rs

Centar za primenjene evropske studije (CPES)
www.cpes.org.rs

Grupa 484
www.grupa484.org

Transparentnost Srbija (TS)
www.transparentnost.org.rs

Glavni proizvod prEUgovora je polugodišnji izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1.



Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na sajtu, fejsbuku i tvideru.



ISISBN-978-86-84711-47-4