



**Republika e Kosovës**

**Republika Kosovo - Republic of Kosovo**

*Qeveria - Vlada – Government*

Ministria e Drejtësisë – Ministarstvo Pravde – Ministry of Justice

---

**Izveštaj o naknadnoj evaluaciji**

**za**

**Administrativno uputstvo VRK - br. 10/2017 o Listi pokazatelja za službenu  
identifikaciju žrtava trgovine ljudima**

Priština, Decembar 2023

<b>Institucija predlagač</b>	Ministarstvo pravde i ljudskih, Pravno odeljenje
<b>Naziv Izveštaja o proceni Ex-post</b>	Izveštaj o naknadnoj evaluaciji Administrativnog uputstva VRK-br. 10/2017 za Listu pokazatelja za službenu identifikaciju žrtava trgovine ljudima
<b>Kontakt osoba</b>	Feride Podvorica, zam-ca Direktora Pravnog odeljenja u Ministarstvu pravde
<b>Radna grupa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Feride Podvorica, Pravno odeljenje/MP, Koordinatorica;</li> <li>1.2. Nazlie Bala, savetnica, Kabinet ministarke pravde, članica;</li> <li>1.3. Alberta Hyseni, Pravna kancelarija/Kancelarija premijera, članica;</li> <li>1.4. Sebahate Sinani, tužiteljka, članica;</li> <li>1.5. Riza Murati, Policija Kosova, član;</li> <li>1.6. Zana Selimi, Pravno odeljenje/MP, članica;</li> <li>1.7. Filloreta Gashi, Ministarstvo zdravlja, članica;</li> <li>1.8. Azize Sekiraqa, Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije, članica;</li> <li>1.9. Demë Hasanaj, Kancelarija za zaštitu i pomoć žrtvama, član;</li> <li>1.10. Abaz Gjikolli, Centar za socijalni rad/Kosovo polje, član;</li> <li>1.11. Eliza Shporta, američka ambasada u Prištini, predstavica.</li> </ul>
<b>Datum</b>	<b>13.12.2023</b>

---

1.Izveštaj o naknadnoj evaluaciji za Administrativno uputstvo VRK - br. 10/2017 o Listi pokazatelja za službenu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, odobreno Odlukom Vlade Republike Kosovo br.24/180 dana.27.12.2023

## IZVRŠNI PREGLED

1. Trgovina ljudima je direktno kršenje ljudskih prava. Svrha trgovine ljudima je kontrola i eksploatacija ranjivih žrtava, upotrebom pretnji, sile, obmane ili otmice. Od trgovine ljudima trgovci uglavnom imaju koristi putem seksualne i radne eksploatacije žrtava trgovine ljudima, koje su najčešće osobe sa ograničenim obrazovanjem ili finansijskim resursima. U tom smislu, eliminacija trgovine ljudima je neminovno važan, ali dugotrajan proces, koji zahteva eliminaciju osnovnih uzroka problema (kao što su rodna nejednakost, siromaštvo, manjinska prava, obrazovanje i zdravstvena zaštita) i deaktiviranje kriminalne mreže .
2. Jedna od najvažnijih aktivnosti u procesu suzbijanja trgovine ljudima je identifikacija žrtava. S tim u vezi, službena identifikacija u Republici Kosovo definisana je članom 12. stav 1. Zakona br. 04/L-218 za prevenciju i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu žrtava trgovine ljudima, kojim je propisano da službenu identifikaciju žrtava trgovine ljudima vrše nadležne jedinice policije, tužilaštva, branitelja žrtava i centara za socijalni rad. Međutim, da bi postupak identifikacije bio uspešno sproveden, potrebno je definisati i uskladiti indikatore za identifikaciju, koji variraju u zavisnosti od situacije u kojoj se žrtva nalazi. Lista navedenih indikatora je regulisana Administrativnim uputstvom VRK-br. 10/2017 za Listu pokazatelja za službenu identifikaciju žrtava trgovine ljudima (u daljem tekstu: Administrativno uputstvo), koja je predmet ove naknadne evaluacije.
3. Zbog značaja uspešne i efektivne identifikacije žrtava trgovine ljudima u Republici Kosovo, Ministarstvo pravde je osnovalo radnu grupu za naknadnu (ex-post) procenu Administrativnog uputstva.
4. Svrha ove ex-post evaluacije je identifikovanje nedostataka i predlaganje relevantnih preporuka za pravilnu implementaciju Liste indikatora, te uključivanje novih setova indikatora koji se odnose na nove trendove u oblasti borbe protiv trgovine ljudima. Štaviše, izveštaj ima za cilj da posluži kao osnova za dalje unapređenje prevencije trgovine ljudima u Republici Kosovo kao jednog od najvažnijih segmenata zaštite ljudskih prava.
5. U cilju postizanja navedenog cilja, u skladu sa smernicama ex-post evaluacije datim u Priručniku za ex-post evaluaciju pravnih akata, <sup>1</sup>radna grupa je definisana u metodi „Evaluacija implementacije i usklađenosti” kao jedna od tri vrste ex-post procene. Ovo je u svrhu procene sprovođenja liste indikatora utvrđenih Administrativnim

<sup>1</sup> Na 145. sednici Vlade usvojen je Priručnik za naknadno vrednovanje zakonskih akata, Odlukom br. 07/145, od 07.06.2023.

uputstvom. Pored ocene sprovođenja, radna grupa je takođe procenila nivo usklađenosti Administrativnog uputstva sa ostalim važećim zakonima u oblasti identifikacije žrtava trgovine ljudima.

6. Ukratko, Izveštaj naglašava važnost uključivanja novih indikatora koji će se fokusirati na nove trendove u trgovini ljudima, kao što su online regrutacija i eksploatacija žrtava trgovine ljudima, kao i trgovina ljudima među neregularnim migrantima i tražiteljima azila. Takođe, pošto nekoliko međunarodnih izveštaja pokazuje da u Republici Kosovo postoji realan rizik od povećanog prisustva trgovine decom, posebno u svrhe prinudnog prosjačenja, izveštaj preporučuje jačanje indikatora koji se odnose na eksploataciju dece radi prinudnog braka i/ili za prisilno prosjačenje. U zaključku Izveštaj daje preporuke za korektivne radnje u vezi sa Listom indikatora. Konkretnije, ovaj Izveštaj preporučuje kako uskladiti relevantnu Listu indikatora sa drugim listama indikatora koji se odnose na identifikaciju žrtava trgovine ljudima, i kako usmeriti relevantne institucije u njihovoj implementaciji.

## **I. PREDGOVOR**

### **I.1. Kontekst procene**

7. Brojni međunarodni Izveštaji naglašavaju potrebu da se preduzmu neophodni koraci za identifikaciju žrtava trgovine ljudima. Konkretno, GRETA (Grupa eksperata za akciju protiv trgovine ljudima odgovorna za praćenje implementacije Konvencije Saveta Evrope o akciji protiv trgovine ljudima od strane stranaka) u drugom izveštaju o proceni za Republiku Kosovo (2021), je zatražio od državnih organa da preduzmu dalje korake kako bi se osigurala blagovremena identifikacija žrtava trgovine ljudima. Ovo, uključujući promovisanje učešća više agencija u identifikaciji žrtava, i osiguravanje da svi profesionalci koji mogu doći u kontakt sa žrtvama prođu sistematsku i stalnu obuku. Pored toga, GRETA je izrazila mišljenje da kosovske vlasti takođe treba da ulože napore da povećaju kapacitete socijalnih radnika, kako bi se proaktivno identifikovale žrtve trgovine ljudima i ojačale mere za identifikaciju žrtava, među iregularnim migrantima i tražiocima azila. Osim toga, GRETA je zatražila od kosovskih vlasti da pojačaju proaktivnu identifikaciju dece žrtava trgovine ljudima, da preispitaju primenu sistema starateljstva, da posvete više pažnje deci koja su žrtve trgovine od strane roditelja ili članova porodice, te da se uvede procedura za identifikaciju žrtava ljudskih bića među stranom decom bez pratnje.
8. Pored GRETA-e, TIP (Godišnji izveštaj o trgovini ljudima koji donosi Stejt department SAD-a), zatražio je od institucija Republike Kosovo da preduzmu dalje napore na efikasnoj identifikaciji dece koja se koriste u svrhe prisilnog prosjačenja.

9. Na osnovu ovih nalaza, koji naglašavaju stvarni rizik od povećanja broja dece žrtava trgovine ljudima, posebno u svrhu prisilnog prosjačenja, Ministarstvo pravde je pokrenulo ex -post evaluaciju Administrativnog uputstva. Nakon toga, osnovana je radna grupa kojom predsedava Ministarstvo pravde i koja je sastavljena od predstavnika ključnih institucija u oblasti prevencije trgovine ljudima, kao što su Kancelarija premijera, Kosovska policija, Tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, Kancelarija za zaštitu žrtava, Centar za socijalni rad, Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija i Ministarstvo zdravlja.

## **I.2. Svrha i delokrug procene**

10. Svrha ovog izveštaja o naknadnoj evaluaciji je da identifikuje glavne izazove u oblasti identifikacije žrtava trgovine ljudima i izazove institucija odgovornih za zvaničnu identifikaciju žrtava u skladu sa Listom indikatora definisanom u Administrativnom uputstvu. Izveštaj takođe ima za cilj procenu stepena međusobne saradnje relevantnih organa, uključujući uspostavljanje saradnje sa drugim organima koji takođe mogu učestvovati u identifikaciji žrtava.
11. Nadalje se, u Izveštaju predlažu relevantne preporuke za pravilnu implementaciju Liste indikatora, i uključivanje novih grupa indikatora koji se odnose na nove trendove u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, uključujući konkretne predloge kako uskladiti relevantnu Listu indikatora sa drugim indikatorima koji su trenutno na snazi. Pored toga, izveštaj ima za cilj da posluži kao osnova za buduće unapređenje sistema prevencije trgovine ljudima u Republici Kosovo, kao jednog od najvažnijih segmenata zaštite ljudskih prava.
12. U tom smislu, naknadna evaluacija Administrativnog uputstva smatra se suštinskim sredstvom u identifikaciji nivoa implementacije, izazova na koje se nailazi tokom njegove implementacije, kao i mera koje treba preduzeti za poboljšanje sprovođenja Liste. Ujedno, ovaj Izveštaj je prvi zvanični i konkretan dokument koji na sažet način ističe probleme u implementaciji ove Liste indikatora i kao takav predstavlja važan korak u razvoju i harmonizaciji sistema za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Kosovo.
13. Što se tiče delokruga ove naknadne evaluacije, radna grupa je procenila čitavu listu indikatora, dakle, Administrativno uputstvo u celini, od njegovog stupanja na snagu do sada. Konkretno, ocenjen je aspekt usklađivanja Liste indikatora sa najnovijim trendovima u oblasti borbe protiv trgovine ljudima. Razmotreno je uklanjanje

nepotrebnih indikatora, sprovođenje obuke za tela odgovorna za implementaciju Liste indikatora i unapređenje koordinacije aktivnosti između tela za implementaciju.

## II. OPIS PODZAKONSKOG AKTA I PRIMIJENJENE METODOLOGIJE

### II.1. Opis podzakonskog akta koji se procenjuje

14. Kao što je već naglašeno u uvodnom delu, službena identifikacija u Republici Kosovo definisana je članom 12, stav 1. Zakona br. 04/L-218 o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine ljudima, kojim se utvrđuje da službenu identifikaciju žrtava trgovine ljudima vrše nadležne jedinice policije, tužilaštva, branilaca žrtava i Centri za socijalni rad, kada osnovano sumnjaju da je određena osoba žrtva trgovine ljudima, u skladu sa Standardnim operativnim procedurama koje su izradili nadležni organi.
15. Takođe, u članu 12, stav 2. Zakona br. 04/L-218, utvrđuje se da Ministarstvo pravde, u saradnji sa nadležnim organima, sačinjava listu indikatora koji se odnose na trgovinu ljudima, kako bi se olakšala identifikacija žrtava od strane policije, krivičnih, pravosudnih i društvenih organa vlasti koje mogu biti u kontaktu sa žrtvama ili potencijalnim žrtvama trgovine ljudima.
16. U članu 12, stav 3. Zakona br. 04/L-218, utvrđuje se da na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo rada i socijalnog staranja izdaju posebna uputstva za konzularne, granične službe, policiju i inspektore rada sa ciljem rane identifikacije žrtava trgovine ljudima.
17. Pri tome je izdato, Administrativno uputstvo VRK-br. 10/2017 za Listu indikatora za službenu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, koja je predmet ove naknadne evaluacije. Ovo administrativno uputstvo utvrđuje listu mogućih indikatora za olakšavanje identifikacije žrtava od strane policijskih, krivičnih, sudskih i društvenih organa koji mogu biti u kontaktu sa žrtvama ili potencijalnim žrtvama trgovine ljudima.
18. Pošto nema podataka o tome da li je procena uticaja propisa urađena pre donošenja Administrativnog uputstva, ciljevi ove liste indikatora mogu se utvrditi analizom same liste.
19. S tim u vezi, osnovna svrha Liste pokazatelja o osnovnim elementima krivičnog dela trgovine ljudima (radnje, sredstva i svrha) je da omogući i unapredi službenu identifikaciju žrtava trgovine ljudima od strane nadležnih organa .

20. Indikatori identifikacije u navedenoj listi su kategorisani na osnovu elemenata krivičnog dela trgovine ljudima definisanog Zakonom br. 04/L-218 i Krivičnim zakonikom. Predmetni indikatori sadrže sledeće elemente:

- **Radnje:** regrutacija, prevoz, transfer, smeštaj ili prihvatanje osoba;
- **Sredstva:** pretnja, upotreba sile, drugi oblici prinude, otmica, prevara, ne postupanje, zloupotreba moći ili položaja ugroženosti, davanje ili primanje plaćanja ili beneficija radi dobijanja pristanka osobe koja ima kontrolu nad drugim osobom;
- **Svrha eksploatacije:** uključuje, ali nije ograničeno na, prostituciju, pornografiju ili druge oblike seksualne eksploatacije, prosjačenje, prisilni ili obavezni rad ili usluge, ropstvo ili prakse slične ropstvu ili vađenje organa;

21. Indikatori **akcije** definisani su članovima 5-7, kao što sledi:

21.1 Pošto je početna faza i početna akcija procesa trgovine ljudima regrutovanje žrtava, član 5 Administrativnog uputstva definiše indikatore regrutovanja, koje se vrši na dva načina, sa potpunom i delimičnom obmanom.

21.2 Nadalje, član 6 Uputstva definiše drugu fazu trgovine ljudima, a to je transport žrtve do odredišta. Prema predmetnom članu, transport preko granice može biti legalan ili ilegalan, a žrtva može proći kroz više zemalja. Takođe, neke žrtve putuju bez pasoša jer im je rečeno da nema stvarne potrebe za njim ili da će ga dobiti kasnije, ili ako imaju pasoš, često im ga uzme trgovac ljudima. Ovo poslednje već stavlja žrtvu u zavisni odnos sa trgovcima ljudima.

21.3 Član 7 definiše indikatore prihvatanja i smeštaja. U ovoj fazi uzimaju se lični dokumenti žrtve i uspostavlja se kontrola nad žrtvom. Uslovi stanovanja žrtava su glavni pokazatelj da osoba može biti trgovana. Trgovci ljudima nude mogućnost smeštaja žrtvama, ali ne i dobre uslove u zemlji u kojoj one žive. Ako ljudi žive i spavaju u prostorijama u kojima rade i imaju neadekvatne uslove za život, to su veoma jaki pokazatelji trgovine ljudima.

22. Indikatori **sredstava** trgovine ljudima određeni su članovima 9-14, i to:

22.1 Član 8 Uputstva navodi indikatore pretnje. Osnovna svrha pretnje je izazivanje straha, anksioznosti, nesigurnosti i lične opasnosti kod žrtve trgovine ljudima iu takvim okolnostima žrtva bi bila još ranjivija na eksploataciju.

22.2 Član 9 sadrži pokazatelje upotrebe sile. U ovoj fazi indikatori postaju lakše prepoznatljivi, jer postoje i spoljni znaci povreda žrtava, kao što su opekotine, povrede glave, potresi mozga, modrice, posekotine i ogrebotine i prelomi kostiju.

22.3 Član 10 sadrži pokazatelje oblika prinude, ograničenja kretanja, izolacije, zadržavanja dokumenata ili otmice. Prinuda se sastoji u primjeni sile ili pretnje usmerene prema žrtvi trgovine ljudima, tako da žrtva postane predmet eksploatacije,

dok se ograničavanje kretanja i izolacija sprovodi postavljanjem raznih fizičkih barijera i kontrolom prostora u kojima se žrtva nalazi.

22.4 Nadalje, član 11 definiše indikatore prevare. Ovo poslednje karakteriše lažno predstavljanje ili prikrivanje činjenica sa ciljem obmane žrtve, da bi žrtva nakon prevare mogla biti iskorišćavana.

22.5 Dalje, član 12 Uredbe definiše indikatore zloupotrebe moći, ovlašćenja ili ugroženog položaja. Zloupotrebu moći, ovlašćenja ili položaja najčešće karakteriše iskorišćavanje žrtve trgovine ljudima od strane osobe koja je trebalo da je zaštititi, najčešće od strane članova porodice.

22.6 Nadalje, član 13. definiše indikator zadržavanja plata kao jedno od sredstava trgovine ljudima. Ova faza je vrlo bliska fazi eksploatacije jer se žrtvi ne daje adekvatna naknada (ili uopšte) za njen rad, što očigledno predstavlja eksploataciju.

22.7 Kao krajnje sredstvo definisano u članu 14. Uputstva je davanje ili primanje plaćanja ili beneficija radi dobijanja pristanka osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom.

23. Pokazatelji **svrhe** trgovine ljudima regulisani su članovima 15-19 Uputstva, sa sledećim sadržajem:

23.1 Član 15 definiše indikatore svrhe seksualne eksploatacije, koja je ujedno i najčešći oblik eksploatacije žrtava trgovine ljudima.

23.2 Član 16 sadrži pokazatelje trgovine ljudima u svrhu eksploatacije za prisilni rad, kao rastućeg, čak i dominantnog oblika eksploatacije žrtava trgovine ljudima u nekim zemljama.

23.3 Indikatori trgovine ljudima u svrhu iskorišćavanja za milostinju definisani su u članu 17.

23.4 Član 18 Uputstva definiše indikatore trgovine ljudima u svrhu eksploatacije za domaće ropstvo.

23.5 Konačno, član 19 sadrži pokazatelje trgovine ljudima u svrhu vađenja organa.

24. Na kraju, indikatori koji se odnose na specifične elemente su:

- Indikatori trgovine ljudima za identifikaciju eksploatisane dece i;
- Indikatori dece u mogućem riziku od trgovine ljudima.

25. Posebni pokazatelji iz stava 24. su određeni članovima 21. i 22. Administrativnog uputstva. S tim u vezi, član 21 definiše indikatore za identifikaciju deteta žrtve trgovine ljudima, dok član 22 definiše indikatore dece u mogućem riziku od trgovine ljudima.

### **II.3. METODOLOGIJA**



26. Izveštaj o naknadnoj evaluaciji sačinila je radna grupa kojom predsedava Ministarstvo pravde, a sastavljena je od predstavnika drugih nadležnih institucija u oblasti prevencije trgovine ljudima. Radna grupa je podržana ekspertizom u pravnoj oblasti i oblasti prevencije trgovine ljudima iz projekta EUKOJUST, finansiranog od strane Evropske unije.
27. Tokom izrade Izveštaja radna grupa se fokusirala na korišćenje metode analize, koja se zasniva na oceni uspešnosti implementacije relevantnih indikatora, te njihove kompatibilnosti sa trenutnom oblasnom dinamikom. Ovom metodologijom radna grupa je identifikovala glavne izazove u pogledu neophodnosti međusobnog usaglašavanja akata koji određuju indikatore za identifikaciju žrtava trgovine ljudima.
28. U cilju izrade Izveštaja, radna grupa je analizirala podatke iz dva izvora:
- (i) **Primarni izvori:** važeći zakoni u oblasti identifikacije žrtava trgovine ljudima;
  - (ii) **Sekundarni izvori:** Izveštaji i drugi dokumenti domaćih i međunarodnih institucija i organizacija koje se bave borbom protiv trgovine ljudima, posebno identifikacijom žrtava trgovine ljudima kao i sastancima sa ovim institucijama radi prikupljanja potrebnih podataka.
29. U okviru sekundarnih izvora, prikupljeni su podaci i informacije sa sastanaka održanih sa predstavnicima relevantnih institucija kao što su: Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, Ministarstvo pravde, Uprava za istraživanje trgovine ljudima, Policija Kosova, Ministarstvo zdravlja, Centri za socijalni rad i Kancelarija za zaštitu žrtava.
30. Osim toga, konsultovani su Izveštaji relevantnih međunarodnih organizacija o efikasnosti identifikacije žrtava trgovine ljudima. Ovim se želi oceniti uspešnost implementacije indikatora za identifikaciju žrtava trgovine ljudima.
31. Dalje, u cilju pronalaženja potrebnih informacija, pripremljen je upitnik koji je najprije poslat glavnim akterima u oblasti implementacije liste indikatora trgovine ljudima, a potom je o njemu razgovarano na gore pomenutim sastancima. Upitnik sadrži pitanja iz oblasti efektivnosti, značaja i nedoslednosti indikatora definisanih u Administrativnom Uputstvu.
32. Kako je istaknuto, upitnik je poslat gore navedenim institucijama, ali je radna grupa dobila odgovore samo od nekih od njih. Ovo poslednje je minimiziralo doprinos upitnika u pripremi izveštaja. Dakle, sa ovako malim brojem popunjenih upitnika, veoma je teško proceniti nivo znanja realizatora o sadržaju Liste indikatora.
33. Pored ovog upitnika, važno je napomenuti da je američka ambasada na Kosovu izradila sličan upitnik kako bi se procenila primena liste indikatora. Iz zvaničnih podataka proizilazi da je upitnik popunilo ukupno 30 ispitanika. Od ovog broja njih 26 je iz institucija za sprovođenje (10 iz policijskih jedinica, 5 iz tužilaštva, 7 iz branilaca

žrtava i 4 iz Centra za socijalni rad). Takođe, podaci dokazuju da se 73.33% ispitanika izjasnilo da u potpunosti poznaje listu indikatora, dok je 44.83% ispitanika imalo priliku da Listu indikatora primenjuje u praksi. Ovo poslednje pokazuje da 55.17% ispitanika nije sledilo praksu Liste indikatora.

34. Na kraju, vredi napomenuti da se tokom izrade ovog izveštaja o naknadnoj evaluaciji radna grupa susrela sa izazovima u vezi sa nedostatkom neophodnih statističkih podataka za žrtve identifikovane prema elementima na kojima se zasnivaju indikatori.

### **III. REZULTATI EVALUACIJE**

#### **Važnost**

35. Lista indikatora za sistem borbe protiv trgovine ljudima, definisana Administrativnim uputstvom je veoma važna, posebno imajući u vidu razlog, i to:

35.1 Identifikacija žrtve je proces koji sadrži niz interakcija, kroz koje se pojedinac identifikuje kao žrtva trgovine od strane relevantnih aktera. Identifikacija može biti proaktivna kada relevantne institucije (praktičari) identifikuju žrtve trgovine ljudima tokom njihovog rada. Identifikacija je retko reaktivna kada se pojedinac same identifikuje kao žrtva trgovine ljudima i traži pomoć. Procesi identifikacije dece zahtevaju kontaktiranje i uključivanje nadležnih organa za zaštitu dece (socijalnih radnika) i implementaciju niza zaštitnih mera i specifičnih pristupa. Službena identifikacija je službeno određivanje da je osoba žrtva trgovine ljudima, što dovodi do dobrovoljnog upućivanja na pomoć, zaštitu, reintegraciju i pravnu pomoć.

#### **Harmonizacija**

36. Tokom procene, ustanovljeno je da je još jedna lista indikatora definisana u Administrativnom uputstvu br. 01/2014 za ranu identifikaciju žrtava trgovine ljudima od strane Konzularne službe, Granične policije i Inspektorata rada. Dakle, svi organi koji sprovode indikatore definisane u Administrativnom uputstvu VRK - br. 10/2017 su odgovorni za istu aktivnost u okviru Administrativnog uputstva br. 01/2014. Uključivanje dužnosti i odgovornosti njihovih izvršilaca u jedan jedini dokument može da obezbedi efikasnu međusobnu saradnju i koordinaciju svih agencija u Republici Kosovo, odgovornih za identifikaciju žrtava trgovine ljudima.

37. Takođe, vredi napomenuti da pored pomenutog Zakona i Administrativnog uputstva, postoji i nekoliko relevantnih akata i dokumenata koji regulišu identifikaciju žrtava trgovine ljudima u Republici Kosovo, kao što su:

37.1 Standardne operativne procedure za žrtve trgovine ljudima na Kosovu;

37.2 Nacionalna strategija protiv trgovine ljudima na Kosovu 2022-2026;

37.3 Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije protiv trgovine ljudima na

37.4 Administrativno uputstvo br. 01/2014 za ranu identifikaciju žrtava trgovine ljudima od strane Konzularne službe, Granične policije i Inspektorata rada ;

37.5 Zdravstveni indikatori i smernice za zdravstvene radnike za poboljšanje identifikacije i upućivanja žrtava i potencijalnih žrtava trgovine ljudima na zapadnom Balkanu.

### **Primenjivost**

38. Iz zvanične statistike o broju identifikovanih žrtava trgovine ljudima u Republici Kosovo tokom perioda 2015-2022 proizilazi da od 2017. godine, kada je usvojeno Administrativno uputstvo, broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima nije povećan, ali je uočeno smanjenje u odnosu na broj žrtava identifikovanih pre odobrenja relevantnih indikatora.

39. Prema godinama, identifikovano je ukupno:

- 30 žrtava u 2015. godini;
- 36 žrtava u 2016. godini;
- 32 žrtve u 2017. godini;
- 15 žrtava u 2018. godini;
- 26 žrtava u 2019. godini;
- 17 žrtava u 2020. godini;
- 22 žrtve u 2021. godini i
- 21 žrtva u 2022.

40. Iz statističkih podataka proizilazi da su ogromna većina identifikovanih žrtava (135) u Republici Kosovo još od 2015. godine žene, uglavnom žrtve seksualne eksploatacije koja se dešava u privatnim kućama i noćnim klubovima. Zbog značajne težine seksualne eksploatacije u ukupnom broju slučajeva trgovine ljudima, važno je da su indikatori definisani članom 15. jasno definisani.

41. Nadalje, u odnosu na pokazatelje trgovine ljudima radi eksploatacije za prisilni rad iz člana 16, prema podacima, čini se da muškarci čine većinu identifikovanih žrtava trgovine ljudima iz motiva zapošljavanja u različitim sektorima kao što su poljoprivreda, građevinarstvo, ugostiteljstvo i ribarstvo. S druge strane, žene su žrtve trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, često u izolovanijem okruženju rada u kući i nezi. U Republici Kosovo od 2015. godine identifikovana je 31 žrtva trgovine

ljudima u svrhu prinudnog rada. S obzirom da je evidentno sve veće prisustvo radne eksploatacije žrtava trgovine ljudima, preporučljivo bi bilo revidirati relevantne indikatore i uključiti inspektore rada u njihovu implementaciju.

42. Što se tiče pokazatelja žrtava trgovine ljudima radi traženja milostinje, definisanih u članu 17, procenjeno je da su mnoga deca koja prose na ulici prisilni prosjaci, odnosno žrtve trgovine ljudima. Stoga, implementaciju indikatora u ovoj oblasti treba pažljivo pratiti.
43. U vezi sa članom 18, važno je napomenuti da je kućno ropstvo u porodici oblik trgovine ljudima koji je izuzetno teško otkriti jer se eksploatacija žrtava odvija u privatnim kućama. Kao rezultat toga, indikatori za identifikaciju ovog oblika trgovine ljudima treba da budu vrlo jasno definisani i fokusirani na karakteristike ovog oblika trgovine ljudima.
44. Što se tiče pokazatelja iz člana 19, žrtve trgovine ljudima radi vađenja organa često se regrutuju iz ranjivih grupa, na primer, onih koji žive u ekstremnom siromaštvu. Pitanja pristanka i eksploatacije u vezi sa vađenjem organa komplikuju se činjenicom da žrtve često pristanu na vađenje svojih organa, pa čak mogu dobiti i dogovorenu isplatu za njih. Stoga indikatore u ovoj kategoriji eksploatacije treba prilagoditi činjenici da su žrtve ove vrste eksploatacije često svesne da će biti iskorišćene. Međutim, osetljiva situacija u kojoj se nalaze, čini ih žrtvama eksploatacije.
45. S druge strane, u pogledu specifičnih pokazatelja trgovine decom, vredno je napomenuti da su kako devojčice tako i dečaci podložni trgovini decom. Deca mogu biti stavljena u opasne i/ili ilegalne situacije, uključujući ropstvo, rad u kući, seksualnu eksploataciju ili prostituciju i dilovanje droge. Oni trpe nasilje, eksploataciju i zlostavljanje, završavaju na prisilnom radu, u prisilnim brakovima, prostituciji, prosačenju i oružanom regrutovanju. Zbog posebnog rizika od ulaska dece u lanac trgovine ljudima i velike potražnje za njihovim uslugama, ove indikatore treba primeniti što efikasnije kako bi što veći broj dece bio zaštićen od trgovine ljudima na Kosovu.
46. Pored Izveštaja i statističkih podataka, za potrebe procene značaja i primenjivosti ove liste, kako je navedeno, održani su sastanci sa nadležnim institucijama na kojima su, između ostalog, postavljana pitanja u vezi sa njenom primenom u praksi. ovako:
  - 46.1 Sa sastanka sa Kosovskom policijom <sup>2</sup>potvrđeno je da su policijski službenici upoznati sa sadržajem Liste pokazatelja i da ih primenjuju prilikom identifikovanja žrtava trgovine ljudima, ali nije moguće proceniti u kojoj meri je ova lista uticala na uspešnost identifikacije žrtava trgovine ljudima.

<sup>2</sup> Sastanci sa Kosovskom policijom, Upravom za trgovinu ljudima, održani 20. aprila 2023. i 23. maja 2023. godine;

46.2 Na sastanku sa Centrom za socijalni rad <sup>3</sup>zaključeno je da socijalni radnici, zajedno sa policijom i državnim tužiocima, sprovode redovne obuke iz oblasti identifikacije žrtava. Iz informacija dobijenih na sastanku vidi se da postoji značajan problem sa specijalizacijom socijalnih radnika za slučajeve trgovine ljudima, jer je za svaki pojedinačni slučaj trgovine ljudima određen *ad hoc socijalni radnik* koji je na raspolaganju u bilo kom trenutku.

46.3 Na sastanku sa Kancelarijom branitelja žrtava rečeno da Listu indikatora sprovodi policija i da branitelji žrtava nemaju mnogo informacija o njenom sadržaju. <sup>4</sup>

46.4 Radna grupa se sastala sa Kancelarijom nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, <sup>5</sup> na kome su obrađeni načini i vremenski periodi pripreme izveštaja za sprovođenje Nacionalne strategije protiv trgovine ljudima na Kosovu i podela obaveza između nadležnih institucija u oblasti identifikacije žrtava trgovine ljudima. Tokom ovog sastanka zaključeno je da treba intenzivirati saradnju između Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i Ministarstva pravde.

46.5 Održan je i sastanak sa Ministarstvom zdravlja <sup>6</sup>na kojem je predstavljena Lista pokazatelja za identifikaciju žrtava trgovine ljudima namenjena zaposlenima u zdravstvenom sektoru.

47. Konačno, kao što je naglašeno i u delu „važnosti“, neke od implementacijskih institucija, poput Kancelarije branitelja žrtava, nisu dovoljno upoznate sa sadržajem indikatora za identifikaciju žrtava trgovine ljudima, što otežava evaluaciju njihove implementacije u praksi. Istovremeno, postoji nedostatak saradnje na odgovarajućem nivou između aktera uključenih u borbu protiv trgovine ljudima.

#### **IV. ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

Nakon analize Liste pokazatelja za zvaničnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, u svetlu drugih zakona koji su na snazi na Kosovu, kao i izveštaja međunarodnih organizacija, došlo se do sledećih zaključaka:

##### **IV.1. Zaključci o implementaciji**

<sup>3</sup> Sastanak sa Centrom za socijalni rad, održan 23.05.2023.

<sup>4</sup> Sastanak sa Kancelarijom branitelja žrtava održan 20.04.2023.

<sup>5</sup> Sastanak sa Kancelarijom nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima održan 20. aprila 2023. godine;

<sup>6</sup> Sastanak sa Ministarstvom zdravlja, održan 23.05.2023.

48. Zvanična statistika o broju identifikovanih žrtava u Republici Kosovo od 2015. do 2022. godine pokazuje da od usvajanja ove Liste indikatora 2017. godine, broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima nije povećan, naprotiv, postoji smanjenje u odnosu na broj žrtava identifikovanih pre usvajanja navedene liste. Međutim, prema nekoliko međunarodnih izveštaja (GRETA i TIP izveštaj), Republika Kosovo se i dalje suočava sa realnim rizikom od povećanja trgovine decom, posebno u svrhu prisilnog prosjačenja.
49. Kao što je već navedeno, službenu identifikaciju žrtava trgovine ljudima vrše Policija, Tužilaštvo, Zaštitnik žrtava i Centri za socijalni rad, te su stoga i navedene institucije nadležne za sprovođenje ove Liste indikatora .
50. Smatra se da je veoma važno proceniti nivo znanja organa nadležnih za sadržaj liste indikatora. Iz održanih sastanaka sa telima nadležnim za implementaciju ovih indikatora, pokazalo se da postoji značajna razlika između nivoa njihovog znanja o sadržaju relevantne Liste indikatora. Konkretno:
- 50.1 Ispostavilo se da su zaposleni u Policiji Kosova, u Upravi za trgovinu ljudima, kao najvažnijeg organa u procesu identifikacije žrtava trgovine ljudima, dobro i adekvatno informisani o sadržaju Liste indikatora i imaju redovne radionice i obuku za njihovu implementaciju;
- 50.2 Sa ovom listom indikatora upoznati su i zaposleni u centrima za socijalni rad, međutim, glavni problem centara za socijalni rad u implementaciji ovih indikatora je to što sistem socijalne zaštite nema socijalne radnike specijalizovane za slučajeve trgovine ljudskim bićima, jer se trenutno socijalni radnici raspoređuju na slučajeve trgovine ljudima bez obzira na njihovo znanje i specijalizaciju u ovoj oblasti. Dakle, moguće je da je socijalni radnik sa nedovoljno iskustva i znanja o fenomenu trgovine ljudima bude raspoređen na konkretan slučaj trgovine ljudima.
- 50.3 Zaposleni u Kancelariji branioca žrtava, iako pružaju pravnu pomoć identifikovanim žrtvama trgovine ljudima, nemaju dovoljno znanja o ovoj listi indikatora i njenoj primeni u praksi.
- 50.4 Na osnovu ranije pomenutog godišnjeg izveštaja o trgovini ljudima (Godišnji izveštaj o trgovini ljudima koji izdaje Stejt department SAD) proizilazi da institucije Republike Kosovo treba da preduzmu dalje napore da efikasno identifikuju decu koja su eksploatisana u svrhe prinudnog prosjačenja. Tako da je jasno da implementaciju u ovoj oblasti treba pažljivo pratiti. Takođe, s obzirom da su ove žrtve trgovine ljudima maloletne i korištene u svrhu prisilnog prosjačenja,

neophodno je da socijalni radnici u čijem delokrugu delovanja je i zaštita dece i maloletnika budu upoznati sa sadržajem ovih indikatora.

50.5 Shodno tome, bez socijalnih radnika specijalizovanih za slučajeve trgovine ljudima, postoji veliki rizik da socijalni radnici koji nemaju dovoljno profesionalnog iskustva ili znanja za identifikaciju žrtava trgovine ljudima učestvuju u procesu identifikacije žrtava.

51. Pored pravilnog poznavanja indikatora, za uspešnu implementaciju pojedinačnih dokumenata iz oblasti borbe protiv trgovine ljudima, kao što je lista, neophodna je i međusobna saradnja organa koji se bave implementacijom liste. To podrazumeva njihovu saradnju sa Kancelarijom nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, kao centralnim koordinacionim telom u oblasti borbe protiv trgovine ljudima. Međutim, ova procena pokazuje da nije uspostavljena odgovarajuća saradnja između aktera uključenih u prevenciju i borbu protiv trgovine ljudima.

#### **IV.2. Zaključci o relevantnosti**

52. Lista indikatora je jedan od alata koji su dostupni implementatorima (policijske jedinice, tužilaštvo, branioci žrtava i centar za socijalni rad) za uspešnu i efikasnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima.

53. Dakle, lista indikatora je praktičan alat koji može olakšati identifikaciju žrtava trgovine od strane nadležnih organa. Međutim, treba imati na umu da indikatori nisu jedini alat koji garantuje uspešnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima. Za identifikaciju žrtava važna su i druga sredstva, kao što su razne kriminalističke policijske istrage koje se preduzimaju kada postoji sumnja da se određeno lice priprema ili je počinilo krivično delo trgovine ljudima.

54. Dakle, prisustvo ili odsustvo ovih pokazatelja ne dokazuje niti potvrđuje postojanje trgovine ljudima. Stoga ih implementatori treba pažljivo koristiti i imati na umu da je ovo samo prvi korak pre potpune identifikacije žrtava trgovine ljudima.

55. Shodno tome, predmetni indikatori su ograničeni na samo jedan segment borbe protiv trgovine ljudima, odnosno identifikaciju žrtava. Dakle, treba napomenuti da oni ne daju ukupnu sliku kvaliteta sistema za borbu protiv trgovine ljudima u datoj zemlji.

56. Konačno, spisak indikatora koji je predmet ove ex-post evaluacije je pravilno sistematizovan i metodološki razrađen. Pokazatelji su zasnovani na elementima krivičnog dela trgovine ljudima navedenim i opisanim u Zakonu br. 04/L-218, Žrtve trgovine ljudima i u Krivičnom zakonu Republike Kosovo, koji su podeljeni na radnje, sredstva i svrhe eksploatacije. Na ovaj način, utvrđivanjem indikatora na osnovu elemenata opisa i definicije krivičnog dela trgovine ljudima, stekli su se preduslovi da

nijedan od segmenata ili faza trgovine ljudima u kojima se nalaze žrtve, bilo da su to radnja, sredstvo ili svrha eksploatacije, ostaju izvan opsega indikatora.

### **IV.3. Zaključci o harmonizaciji**

57. Kao što je gore pomenuto, osim u Administrativnom uputstvu br. 10/2017, druga lista indikatora definisana je Uputstvom 01/2014. Nasuprot tome, indikatori prema Administrativnom uputstvu 10/2017 zasnivaju se na elementima krivičnog dela trgovine ljudima navedenim u Zakonu br. 04/L-218 o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine ljudima i Krivičnom zakoniku. Isti se dele na radnje, sredstva i svrhe trgovine ljudima. Dok, indikatori prema Administrativnom uputstvu br. 01/2014 za delokrug rada Konzularne službe, Granične policije i Inspektorata rada, sa delom indikatora zasnovanih i na oblicima eksploatacije (seksualno, radno, kućno ropstvo ).

58. Upravo zbog činjenice da su sva tela za implementaciju indikatora prema Administrativnom uputstvu VRK-br. 10/2017 i Administrativnog uputstva br. 01/2014 su odgovorni za istu aktivnost, preporučuje se da se obe Liste indikatora uključe u jedan dokument, kako bi se omogućila međusobna saradnja i koordinacija, svih organa u Republici Kosovo zaduženih za identifikaciju žrtava trgovine ljudskim bićima .

### **PREPORUKE**

Na osnovu gore navedenih nalaza, ovaj Izveštaj *o naknadnoj evaluaciji* nudi sledeće preporuke:

#### **59. Preporuke o implementaciji**

59.1 Organizovati stalne obuke o sadržaju i primeni u praksi Liste indikatora za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, za braniocce žrtava zbog nedovoljnog poznavanja Liste indikatora od strane realizatora;

59.2 Nastaviti sa održavanjem radionica i obuka za policijske službenike i državne tužioce za primenu Liste indikatora u praksi;

59.3 Imenovati specijalizovane socijalne radnike za slučajeve trgovine ljudima i identifikaciju ovih indikatora, budući da se trenutno socijalni radnici raspoređuju na slučajeve trgovine ljudima bez obzira na njihovo znanje i specijalizaciju o trgovini ljudima;

59.4 Uključiti inspektore rada u zajedničku obuku sa drugim implementirajućim institucijama (Policijom, Tužilaštvom, braniocima žrtava i Centrima za socijalni rad)



za praktičnu implementaciju Liste pokazatelja zbog povećanja broja žrtava trgovine ljudima koje su eksploatisane za rad, na globalnom i regionalnom nivou;

59.5 Pripremiti godišnje Izveštaje Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima o statističkim podacima identifikovanih žrtava prema elementima na kojima se zasnivaju indikatori (*radnje, sredstva i svrha eksploatacije*);

59.6 Revidirati indikatore za trgovinu ljudima koji se koriste za prosjačenje jer je procenjeno da postoji značajno prisustvo ovog oblika eksploatacije na Kosovu;

59.7 Uključiti nove grupe indikatora, kao što su indikatori za neisplatu plata i indikatori trgovine ljudima nakon faze eksploatacije, koji su obuhvaćeni ili ponovljeni drugim indikatorima;

59.8 Ostvariti bolju koordinaciju aktivnosti između institucija za implementaciju i Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, tokom primene indikatora i poboljšati komunikaciju i razmenu podataka između implementatora.

59.9 Kontinuirano pripremati ovakve statističke izveštaje, koji bi procenu ovih indikatora učinili direktnijom. To je zato što nisu dostupni privremeni izveštaji o primeni Liste indikatora, koji bi mogli da obezbede barem statističke podatke o broju identifikovanih žrtava trgovine ljudima za svaki set indikatora.

## **60. Preporuke o relevantnosti**

60.1 Preispitati indikatore koji se odnose na oblast eksploatacije dece uopšte, a posebno iskorišćavanje dece u svrhu prisilnog prosjačenja;

60.2 Dopuniti listu indikatora novim setom indikatora koji se fokusiraju na najnovije trendove u trgovini ljudima, kao što su regrutovanje i online eksploatacija žrtava trgovine ljudima;

60.3 Dodati nove setove indikatora za identifikaciju žrtava trgovine među ilegalnim imigrantima i tražiocima azila;

60.4 Kako je trgovina ljudima veoma dinamična oblast, preporučuje se da indikatori odgovaraju najnovijoj dinamici u ovoj oblasti.

60.5 Da bi se izbeglo ponavljanje nekih indikatora, kao što su indikatori zadržavanja plata i indikatori trgovine ljudima nakon faze eksploatacije, koji su pokriveni ili preklapani

sa nekim drugim indikatorima, kao što su indikatori radne eksploatacije. Stoga nije potrebno da ovi ili slični indikatori budu navedeni više puta.

#### **61. Preporuke o harmonizaciji**

Uskladiti/spojiti listu indikatora iz Administrativnog uputstva br. 01/2014 za ranu identifikaciju žrtava trgovine ljudima od strane Konzularne službe, Granične policije i Inspektorata rada, sa Listom administrativnih uputstava (VRK) br. 10/2017 za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, tako da se sve liste indikatora i njihovih implementatora nalaze u jednom dokumentu.