

# SPREČAVANJE I BORBA PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U SVRHU RADNE EKSPLOATACIJE



**Preporuka CM/Rec(2022)21  
usvojio Komitet ministara  
Saveta Evrope 27. septembra 2022.  
na 1444. sastanku zamenika ministara**



Prevod sufinansirala  
Evropska unija



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# SPREČAVANJE I BORBA PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U SVRHU RADNE EKSPLOATACIJE

**Preporuka CM/Rec(2022)21**  
usvojio Komitet ministara  
Saveta Evrope 27. septembra 2022.  
na 1444. sastanku zamenika ministara

Nezvanični prevod

Savet Evrope  
April 2023.

**Originalni naziv publikacije:  
Recommendation CM/Rec(2022)21  
and Explanatory Memorandum**

Ovaj prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope.

Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije.

Dozvoljena je reprodukcija izvoda (do 500 reči), osim za komercijalne svrhe, pod uslovom da je očuvan integritet teksta, da se izvod ne koristi izvan konteksta, da ne daje nepotpune informacije niti na neki drugi način dovodi čitaoca na pogrešne zaključke o njegovoj prirodi, obimu ili sadržaju teksta.

Izvor teksta je uvek obavezno navesti na sledeći način „© Savet Evrope, 2023”.

Sve druge zahteve za reprodukciju/prevod dela i celog teksta, treba uputiti Direktoratu za komunikacije, Savet Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili na publishing@coe.int).

Svu ostalu korespondenciju koja se odnosi na ovu publikaciju treba uputiti na adresu: Sekretarijat Grupe eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA), Savet Evrope, F-67075 Strasbourg Cedex, trafficking@coe.int).

**Dizajn i izgled korica:**

Odeljenje za izradu dokumenata i publikacija (DPDP), Savet Evrope.

© Savet Evrope, april 2023.

Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima.

# Sadržaj

---

<b>PREDGOVOR</b>	<b>5</b>
<b>PREPORUKA CM/REC(2022)21</b>	<b>7</b>
<b>MEMORANDUM SA OBJAŠNJENJIMA</b>	<b>11</b>
I. Prevencija	11
Regulacija tržišta rada	13
II. Zaštita	15
Identifikacija žrtava	15
Pomoć i zaštita	17
Pristup nadoknadi i drugim pravnim lekovima	18
Odredba o nekažnjavanju	19
Zaštita dece žrtava trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije	20
III. Tužilaštvo	21
Razumevanje uzročne veze između kršenja zakona o radu i trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije	21
Otkrivanje, istraga i krivično gonjenje	22
IV. Partnerstva i međunarodna saradnja	23
V. Aktivnost za omogućavanje korporativne odgovornosti i sprovođenje korporativnih obaveza	24



# Predgovor

---

**T**rgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije je u porastu u Evropi i utiče na sve veći broj žena, muškaraca i dece. Generalni sekretar je u novembru 2019. godine Komitetu ministara predstavio „Plan za jačanje aktivnosti za borbu protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije”.<sup>1</sup> U skladu sa ovim Planom, Grupa eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA) je u septembru 2020. godine usvojila pregled dobrih praksi u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.<sup>2</sup> Pregled je poslužio kao osnova za razvoj Stručnog uputstva o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, koje je GRETA usvojila u novembru 2020. godine.<sup>3</sup>

Stručno uputstvo Grupe eksperata GRETA ukazalo je na potrebu da se dopune postojeći pravno obavezujući instrumenti, a naročito Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, sa preporukom Komiteta ministara upućenom svim državama članicama koja obuhvata neophodne smernice. U aprilu 2021. godine Komitet ministara je odlučio da osnuje Komisiju za izradu nacarta o borbi protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije (DH-TET), u nadležnosti Upravnog odbora za ljudska prava (CDDH), a u cilju izrade nacarta preporuke Komiteta ministara o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.

U skladu sa projektnim zadatkom koji je stavljen pred DH-TET, Komisija je okupila predstavnike 10 država članica, od kojih je petoro imenovao Upravni odbor za ljudska prava (CDDH), četvero Evropski komitet za probleme kriminala (CDPC), a jednog Vladin odbor za Evropsku socijalnu povelju i Evropski kodeks socijalne sigurnosti, uz petoro nezavisnih eksperata koje je imenovao Generalni sekretar. Sastancima DH-TET-a prisustvovali su i brojni organi Saveta Evrope, kao i predstavnici drugih međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva. Grupa eksperata GRETA i njen Sekretarijat aktivno su doprineli pripremi nacarta preporuke i uzeli su učešće na četiri sastanka DH-TET-a.

---

1 [SG/Inf\(2019\)34](#) i [SG\(2020\)29](#).

2 Pregled dobrih praksi za rešavanje pitanja trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije – GRETA(2020)08 – [bit.ly/GRETA-compendium-labour-exploitation](https://bit.ly/GRETA-compendium-labour-exploitation).

3 Stručno uputstvo o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije – GRETA(2020)12 – [bit.ly/GRETA-Guidance-note-labour-exploitation](https://bit.ly/GRETA-Guidance-note-labour-exploitation).

Komitet ministara je 27. septembra 2022. godine usvojio Preporuku CM/Rec(2022)21 o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije. Preporuka poziva države članice Saveta Evrope da usvoje nacionalne zakone, politike i strategije koje se bave trgovinom ljudima u svrhu radne eksploatacije, uz primenu pristupa zasnovanog na ljudskim pravima koji je usmeren na žrtve. Ona se oslanja na rad na nadzoru i na smernice koje je pripremila GRETA, na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i na zaključke i odluke Evropskog komiteta za socijalna prava.

Memorandum sa objašnjenjima sadrži sveobuhvatan paket mera, počevši od prevencije i regulacije tržišta rada. On naglašava da države članice treba inspekcijama rada da daju sveobuhvatna ovlašćenja, da obezbede obuke i dovoljne ljudske i finansijske resurse koji bi im omogućili da budu redovno i proaktivno prisutni u svim privrednim sektorima. Osim toga, potrebno je da urede i prate rad agencija za zapošljavanje i regrutovanje, kao i da detaljno proveravaju potencijalno nepropisne prakse na tržištu rada.

Države članice takođe treba da ojačaju kapacitete i daju prioritet identifikaciji slučajeva trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije i žrtava. Stoga je potrebno da države članice uspostave bezbedne mehanizme za prijavljivanje i podnošenje žalbi, da pruže konkretne mogućnosti za uređenje statusa rezidentnosti lica koja su žrtve trgovine ljudima i pristupa tržištu rada za takva lica, kao i realne šanse za dobijanje nadoknade i naknade.

Štaviše, države članice treba da definišu parametre iskorišćavanja radne snage, bilo u formi zakona ili smernice, kao i da usvoje smernice na nacionalnom nivou za tumačenje i primenu pravila o iskorišćavanju radne snage. Potrebno je utvrditi specifične istražne procedure i specijalizovane jedinice u policiji i tužilaštvu, sa odgovarajućim resursima i kvalifikacijama.

Pored toga, nadležni organi treba da obezbede da biznisi i javne organizacije postupaju sa dužnom pažnjom i da mapiraju i eliminišu rizike od trgovine ljudima u svojim lancima snabdevanja i nabavke.



# SPREČAVANJE I BORBA PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U SVRHU RADNE EKSPLOATACIJE

## Preporuka CM/Rec(2022)21

---

*Usvojio Komitet ministara Saveta Evrope  
27. septembra 2022. na 1444. sastanku  
zamenika ministara*

Komitet ministara Saveta Evrope, u skladu sa odredbama člana 15.b Statuta Save-  
ta Evrope (ETS br. 1),

smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva među svojim čla-  
nicama kroz, između ostalog, promovisanje zajedničkih standarda u oblasti ljud-  
skih prava;

uzimajući u obzir obavezu država članica da za svakog u svojoj nadležnosti obez-  
bede prava i slobode definisane Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (ETS  
br. 5, Konvencija) i njenim protokolima, kako se tumače u sudskoj praksi Evrop-  
skog suda za ljudska prava, prema kojoj je trgovina ljudima obuhvaćena oblašću  
primene člana 4. Konvencije;

prepoznajući da su socijalna prava, kako su definisana u Evropskoj socijalnoj po-  
velji (ETS br. 35) i Evropskoj socijalnoj povelji (revidiranoj) (ETS br. 163), sastavni  
deo ljudskih prava i da su od suštinskog značaja za sprečavanje trgovine ljudima i  
omogućavanje socijalne i ekonomske (re)integracije žrtava trgovine ljudima;

ponovo potvrđujući rešenost Saveta Evrope da se bori protiv trgovine ljudima  
primenjajući sveobuhvatan pristup koji obuhvata prevenciju, zaštitu prava žrtava,  
pristup pravnim lekovima, krivično gonjenje i sankcionisanje počinitelaca, međuna-

rodnu saradnju i partnerstvo sa civilnim društvom, kako se to ogleda u Konvenciji Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (CETS br. 197);

s obzirom na to da je trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije prepoznata kao jedan od najvećih izazova za Evropu u izveštaju Generalnog sekretara Saveta Evrope „Spremni za buduće izazove – jačanje Saveta Evrope“ iz 2019. godine;

uzimajući u obzir „Plan za jačanje aktivnosti za borbu protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije“ Generalnog sekretara usvojen u cilju sprovođenja odluke donete na 129. sastanku Komiteta ministara u Helsinkiju 17. maja 2019. godine da se nastavi sa analizom zaštite koju pružaju postojeći evropski standardi i da se ispituju načini za jačanje aktivnosti protiv trgovine ljudima;

duboko zabrinuti da trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije nanosi ozbiljnu štetu i da je u porastu širom država članica Saveta Evrope, kao i da utiče na sve veći broj žena, muškaraca i dece;

ističući da je trgovina ljudima teška povreda dostojanstva koja svodi ljudska bića na robu i da je povezana sa kršenjem zakona o radu i drugim nezakonitim aktivnostima, kao što su utaja poreza, socijalnih davanja i prevara u socijalnom osiguranju, te pranje novca;

prepoznajući da trgovinu ljudima u svrhu radne eksploatacije olakšavaju globalni ekonomski dispariteti, oružani sukobi koji dovode do raseljavanja ljudi, nepoštovanja ekonomskih i socijalnih ljudskih prava, višestruki i ukrštajući oblici diskriminacije i rizika, nedostatak propisa i efikasnih mehanizama za sprovođenje inspekcije na tržištu rada, sve veći pritisak tržišta za smanjenje troškova i pokušaj maksimalnog povećanja profita kroz što manju isplatu zarada, prekomerni rad i eksploataciju radnika;

uzimajući u obzir da se trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije odvija i transnacionalno, i interno u istoj državi, i da je često povezana sa radnom migracijom i situacijama u kojima ljudi nisu u mogućnosti da pristupe zakonitim putevima radne migracije koji obezbeđuju dostojanstven rad ili imaju ograničen pristup tržištu rada usled njihovog imigracionog ili azilantskog statusa;

imajući u vidu izazove u otkrivanju slučajeva trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, uključujući i nedostatak svesti javnosti o ovom fenomenu; nevoljnost ili nesposobnost žrtava da se jave zbog svog imigracionog statusa ili rizika od odmazde, kazne ili gubitka posla, boravišta ili smeštaja; psihološka zavisnost od trgovaca ljudima; nedostatak svesti o pravima; nedostatak zastupljenosti na radnom mestu i odsustvo pravne pomoći, kao i nedostatak obuke i resursa onih koji su odgovorni za identifikaciju žrtava;

uzimajući u obzir da se trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije može javiti u svim sektorima privrede, u različitim fazama lanaca snabdevanja, kao posledica praksi javnih nabavki, kao i u privatnim domaćinstvima;

ističući da borba protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije zahteva međunarodnu i multilateralnu saradnju, uključujući saradnju između agencija za sprovođenje zakona, pravosuđa i drugih institucija, kao i koordinisane akcije između država, privrednih društava, nevladinih organizacija (NVO) za borbu protiv trgovine ljudima i prava migranata, sindikata, a uz podršku slobodnih medija;

podsećajući na Konvenciju Međunarodne organizacije rada (MOR) o prinudnom radu (1930) i njen protokol iz 2014. godine, prema kojoj države treba da kriminalizuju prinudni rad i da krivično gone počiniocce takvih krivičnih dela, da preduzimaju efikasne mere za sprečavanje prinudnog rada, da žrtvama obezbede zaštitu i pristup pravnim lekovima, kao što je odšteta, i da preduzimaju konkretne mere protiv trgovine ljudima u svrhu prinudnog rada, i podsećajući na druge standarde MOR-a, posebno na Konvenciju o minimalnom uzrastu (1973), Konvenciju o najgorim oblicima dečijeg rada (1999), Konvenciju o domaćim radnicima (2011), Konvenciju o inspekciji rada (1947), Konvenciju o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje (1948), Konvenciju o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje (1949) i Konvenciju o nasilju i uznemiravanju (2019);

imajući u vidu preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama: [Rec\(2006\)8](#) o pomoći žrtvama krivičnog dela, [CM/Rec\(2008\)10](#) o poboljšanju pristupa zapošljavanju migranata i osoba imigrantskog porekla, [CM/Rec\(2015\)3](#) o pristupu mladih iz ugroženih naselja socijalnim pravima i [CM/Rec\(2016\)3](#) o ljudskim pravima i poslovanju;

imajući u vidu relevantan rad Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, a naročito Preporuku 2011 (2013) „Trgovina radnicima migrantima u svrhu prinudnog rada“ i Preporuku 2171 (2020) „Usklađena akcija protiv trgovine ljudima i krijumčarenja migranata“;

uzimajući u obzir rad Grupe eksperata Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA), a naročito njen Pregled dobrih praksi za rešavanje pitanja trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije i Stručno uputstvo o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije;

podsećajući na Deklaraciju MOR-a o osnovnim načelima i pravima na radu (1998), sa izmenama i dopunama iz 2022. godine;

podsećajući na Vodeća načela Ujedinjenih nacija o poslovanju i ljudskim pravima, prema kojima države treba da „poštuju, štite i ostvaruju ljudska prava i osnovne slobode“ i „razmatraju pametnu mešavinu mera – nacionalnih i međunarodnih, obaveznih i dobrovoljnih – za negovanje poštovanja ljudskih prava na nivou privrednih društava“, kao i da obezbede odgovarajuće i delotvorne pravne lekove u slučaju kršenja ljudskih prava;

prepoznajući i nadovezujući se na rad drugih međuvladinih organizacija i agencija aktivnih u oblasti borbe protiv trgovine ljudima i prinudnog rada,

### preporučuje vladama država članica da:



**USVOJE** nacionalne zakone, politike i strategije za borbu protiv trgovine ljudima koje se bave trgovinom ljudima u svrhu radne eksploatacije, uz primenu pristupa zasnovanog na ljudskim pravima koji je usmeren na žrtve. Ove aktivnosti treba da budu podržane odgovarajućim finansijama kako bi se obezbedilo njihovo sprovođenje i koordinacija, praćenje i evaluacije kroz posebne mehanizme, ne dovodeći u pitanje međusektorska sredstva. Svrha ovih politika treba da bude sprečavanje trgovine ljudima u svrhu radne eksploa-

tacije, zaštita prava žrtava i garantovanje njihovog prava na pristup efikasnim pravnim sredstvima, uključujući i naknadu, u cilju kažnjavanja onih koji su odgovorni za prekršaje, kao i promovisanje međunarodne i multiagencijske saradnje i koordinacije. Nadležni organi takođe treba da obezbede da poslovne i javne organizacije postupaju sa dužnom pažnjom i da mapiraju i eliminišu rizike od trgovine ljudima u svojim lancima snabdevanja i nabavke;



**OBEZBEDE** da se mere i načela navedena u ovoj preporuci sprovede i primenjuju u relevantnom nacionalnom pravu i praksi, u svetlu daljih smernica sadržanih u memorandumu sa objašnjenjima. Relevantni nadležni organi treba u redovnim intervalima da ocenjuju efikasnost preduzetih mera, kroz blisku saradnju sa svim relevantnim zainteresovanim stranama;



**OBEZBEDE**, kroz odgovarajuća sredstva i aktivnosti, šire razumevanje ovih smernica i pratećeg memoranduma sa objašnjenjima među nadležnim organima i zainteresovanim stranama na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, uključujući i na nivou drugih međuvladinih organizacija;



**ISPITAJU**, u okviru Komiteta ministara, a u saradnji sa drugim relevantnim telima Saveta Evrope i uz učešće relevantnih zainteresovanih strana, **spровоđenje ove preporuke najkasnije po isteku perioda od pet godina od njenog usvajanja**, uzimajući u obzir prethodne nacionalne procene.

# SPREČAVANJE I BORBA PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U SVRHU RADNE EKSPLOATACIJE

## Memorandum sa objašnjenjima

---

### I. Prevencija

1. Kako bi sprečile trgovinu ljudima u svrhu radne eksploatacije<sup>4</sup>, države članice treba da obezbede okruženje koje poštuje socijalna prava koje štiti potencijalne žrtve od ranjivosti i od rizika da postanu žrtve trgovine ljudima.

Države članice treba da štite članove zajednice koji su u riziku od trgovine ljudima kroz pojačane napore usmerene ka naprednom ostvarivanju socijalnih prava predviđenih Evropskom socijalnom poveljom. Naročito, države članice treba da osnaže takve osobe kroz pristup javnom obrazovanju, zaštitu od siromaštva, dostojanstven rad, zdravstvenu zaštitu, dostojanstven smeštaj i kvalitetne usluge socijalne zaštite koje su inkluzivne i proaktivno dosežu do onih koji su najzastupljeniji.

2. Na osnovu empirijskih istraživanja i raspoloživih podataka, a kroz konsultacije sa stručnjacima i onima na prvoj liniji borbe protiv problema, države članice treba

---

4 Trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije kao termin koristi se za razlikovanje trgovine u svrhu seksualne eksploatacije i trgovine u eksploatatorske svrhe u različitim ekonomskim sektorima, kako u formalnoj tako i u neformalnoj ekonomiji. Koncept „radne eksploatacije“ u kontekstu trgovine ljudima podrazumeva, u najmanju ruku, prinudni rad ili usluge, ropstvo ili prakse slične ropstvu i ropški položaj. Iako se trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije tiče svih ljudi, uključujući i decu, ona ima i rodnu dimenziju, jer su muškarci i žene pogođeni na različite načine.

da identifikuju ranjive grupe i sektore u kojima postoji rizik od trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije. Države članice treba redovno da procenjuju i rešavaju faktore rizika, kao što su nesigurni migrantski status, nedostatak pristupa javnim beneficijama, neadekvatni sistemi podrške zajednici, nepoznavanje lokalnih jezika ili rad u izolaciji. Rešavanje ovih faktora rizika treba da se vrši na način koji uzima u obzir kulturne i druge relevantne faktore.

3. Države članice treba da obezbede da iskustva žrtava trgovine ljudima iz prve ruke, kao i pojedinaca koji su u opasnosti od trgovine ljudima, uključujući radnike migrante, pruže informacije o kreiranju, sprovođenju, evaluaciji i reformi politika i praksi usmerene na sprečavanje trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije. Ovo bi trebalo da uključuje saradnju sa sindikatima, migrantskom zajednicom i organizacijama za pružanje podrške, kao i sa organizacijama za borbu protiv trgovine ljudima.

4. Države članice, u partnerstvu sa organizacijama za pružanje podrške, treba da razviju informacije za pojedince izložene riziku od trgovine ljudima, koristeći sredstva komunikacije i poruke koje su im dostupne, na jeziku koji mogu da razumeju. Takve informacije treba da obuhvate ključne pokazatelje trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije i metoda regrutovanja, da ocrtaju niz zakona o radu, kolektivnih ugovora i zaštita koje se primenjuju u različitim visokorizičnim sektorima rada, da utvrde zakonske obaveze poslodavaca prema radnicima i pravnu podršku kojoj se može pristupiti u slučaju zloupotrebe i eksploatacije, uz isticanje kontakata sindikata, zdravstvenih radnika, organizacija za podršku i zajednice, organa inspekcije rada i drugih kanala izveštavanja. Informacije bi trebalo da se distribuiraju na radnim mestima, na mestima gde se ugroženi radnici okupljaju van radnog mesta, u centrima u okviru zajednice i kao deo imigracionih procedura, sa posebnim fokusom na pojedince koji ulaze ili borave u državi članici sa vezanim i privremenim vizama. Države članice takođe treba da razmotre mogućnost uspostavljanja savetodavnih centara za radnike migrante i mobilnih prijemnih centara, kao i onlajn i oflajn rada na terenu, gde se informacije pružaju na jeziku koji radnici razumeju.

5. Zemlje porekla treba da razmotre imenovanje atašea za rad u ambasadama u zemljama odredišta, dok zemlje odredišta treba da razmotre imenovanje atašea za rad ili migracije u zemljama porekla, koji bi mogli da pruže informacije o radu u zemljama odredišta pre odlaska radnika migranata.

6. Osim toga, podizanje svesti o trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije treba da bude integrisano u nastavne planove i programe obuke relevantnih profesionalnih grupa, pomenutih u stavovima 36 i 46, uz ilustrovanje ključnih indikatora i metoda regrutovanja, uključujući i načine na koje se informacione i komunikacione tehnologije zloupotrebljavaju za regrutovanje, kontrolu i eksploataciju žrtava.

7. Države članice takođe treba da sprovode kampanje informisanja i podizanja svesti za širu javnost koje imaju za cilj da povećaju znanje o pokretačima trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, čime bi se razvila netolerancija prema ovoj pojavi i obeshrabrila potražnja za proizvodima i uslugama koje proizilaze iz eksploatacije žrtava trgovine ljudima. Kampanje za podizanje svesti i mehanizmi javnog izveštavanja ne bi trebalo da stigmatizuju žrtve i ranjive zajednice, pa

stoga žrtve trgovine ljudima i predstavnici migrantskih zajednica treba da budu uključeni u njihovo osmišljavanje i sprovođenje. Široj javnosti treba obezbediti jasne i dostupne mehanizme za prijavu slučajeva sumnje na trgovinu ljudima u svrhu radne eksploatacije.

## Regulacija tržišta rada

8. Države članice treba da prepoznaju da propusti da se pažljivo ispituju potencijalno neregularne prakse na tržištu rada sprečavaju delotvornu regulaciju i omogućavaju procvat trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.

Uloga javnih organa, uključujući i inspekciju rada, stoga je od ključnog značaja da se spreči nastanak okruženja u kojem širi i teži prestupi protiv radnika mogu postati sve prisutniji. Države članice treba ovim nadležnim organima da pruže sveobuhvatna ovlašćenja, obuke i dovoljne ljudske i finansijske resurse kako bi im se omogućilo da budu redovno i proaktivno prisutni u svim privrednim sektorima u okviru njihove nadležnosti, dajući prioritet inspekcijama na radnom mestu u privrednim sektorima koji su najskloniji eksploataciji. Inspekcije na radnom mestu treba, kada je to prikladno, da se sprovede bez prethodnog upozorenja kako bi se obezbedilo da su svi radnici prisutni po dolasku i kako bi se omogućilo inspektorima rada da identifikuju slučajeve zlostavljanja i iskorišćavanja.

9. Procena kršenja prava radnika postaje izazovnija jer privredna društva mogu namerno da koriste nejasne konstrukcije i obmanjujuće i lažne metode regrutovanja. Ovo može da uključuje onlajn platforme koje se nalaze van nadležnosti u kojoj se vrši regrutovanje, kako bi se izbeglo zapošljavanje osoba kao radnika pošto su prava radnika prilično sveobuhvatna i zaštićena nacionalnim i međunarodnim pravnim instrumentima. U cilju što većeg smanjenja troškova rada i što većeg povećanja profita, privredna društva mogu, na primer, da zloupotrebe postojeće zakonske konstrukcije kao što su samozapošljavanje, agencije za regrutovanje, kompanije sa poštanskim sandučićima u drugim zemljama, upućivanje plata, podugovaranje preko drugih zemalja ili upućivanje radnika na rad. Tamo gde se dešavaju zloupotrebe ovih konstrukcija, zarada radnika je često daleko ispod minimalne zarade u zemlji u kojoj se posao obavlja. Utvrđena ekonomska, radna i socijalna prava se u ovim situacijama ne poštuju niti sprovede. Države članice treba jasno da naznače da je zloupotreba takvih konstrukcija kako bi se izbegli radni, socijalni i finansijski standardi neprihvatljiva, jer može da dovede do radne eksploatacije, i treba da se pobrinu da takva zloupotreba bude zabranjena krivičnim, radnim i/ili upravnim pravom.

10. Države članice treba da regulišu i nadgledaju rad agencija za zapošljavanje i regrutovanje. Radnici, uključujući i radnike migrante, često nisu zaposleni direktno od strane privrednog društva za koje rade, već preko agencije za regrutovanje i/ili rade kao podizvođači. Zapošljavanje preko agencija za regrutovanje ili podizvođača stvara složene pravne situacije zbog kojih može biti nejasno koji se zakoni o radu primenjuju, kome se obratiti u situacijama kršenja zakona o radu ili koji pravni lekovi su radnicima na raspolaganju. Države članice treba da obezbede

da se prakse izbegavanja ne tolerišu kroz regulisanje svih faza procesa regrutovanja (uključujući u vezi sa oglasima, selekcijom, transportom i zapošljavanjem) i svih lica koja vrše regrutovanje za sve vrste poslova, u skladu sa Opštim načelima MOR-a i operativnim smernicama za pravično zapošljavanje i definisanje naknada za regrutovanje i povezanih troškova. Naknade za regrutovanje i povezane troškove ne bi trebalo da snose radnici ili osobe koje traže posao.

11. Odbijanje različitih troškova od zarade, kao što su smeštaj, privatni obroci i prevoz, treba urediti ili zabraniti, u skladu sa nacionalnim zakonom i praksom. Trebalo bi zabraniti ponovno naplaćivanje troškova, prikrivenih ili lažnih troškova iz zarada. Države članice treba da usvoje zakonodavne i druge mere kako bi obezbedile da ugovori i isplatni listići budu jasni i transparentni, da navode ko je poslodavac i kako bi zabranile praksu zamene ugovora, gde se jedan ugovor daje u trenutku zapošljavanja, a zatim zamenjuje drugim ugovorom po dolasku radnika migranta u zemlju rada. Države članice treba da obezbede da poslodavci pružaju informacije o uslovima zapošljavanja, ugovore i isplatne listiće na jeziku koji radnici razumeju.

12. Države članice treba da preduzmu korake kako bi obezbedile da radnici uživaju pravo na pravičnu nadoknadu, bilo da je takvo pravo regulisano zakonskim odredbama, kolektivnim sporazumima ili drugim sredstvima koja odgovaraju nacionalnim uslovima. Ovo treba da obuhvata radnike u činjeničnom radnom odnosu, bez obzira na korišćenu ugovornu konstrukciju ili nedostatak ugovora u slučaju nestandardnih oblika zapošljavanja (kao što su radni odnos na određeno vreme, rad sa skraćenim radnim vremenom, rad na određeno vreme preko agencije, ugovori na određeno vreme ili prikriveno zapošljavanje). Propisi takođe treba da se bave radnim opterećenjem i očekivanom produktivnošću, kao i obračunima zarada na osnovu produktivnosti. Osim toga, države članice treba da usvoje ili ovlaste postojeće regulatorne organe da obezbede usaglašenost sa važećim okvirima naknada, u skladu sa nacionalnim pravom i praksom i uz poštovanje autonomije socijalnih partnera.

13. Radnici koji su zaista samozaposleni u načelu sami odlučuju o svojoj naknadi. Međutim, radnici koji nisu zaista samozaposleni, naročito na slabije plaćenim poslovima na tržištu rada, podizvođači su ili rade u platformskoj ili „gig“ ekonomiji, gde su plaćanja fiksna i manja od minimalne zarade za život, bez fiksnog radnog vremena. Važno je da države članice ispravno klasifikuju vrste zaposlenja. Države članice treba da spreče lažnu klasifikaciju radnika kao samozaposlenih lica od strane pojedinaca i privrednih društava kako bi obezbedile da pogođeni radnici dobiju odgovarajuću zakonsku naknadu i zaštitu.

14. Države članice treba da usvoje mere za garantovanje prava na udruživanje (formiranje i pridruživanje sindikatima), kolektivno pregovaranje i kolektivnu odbranu zajedničkih interesa u svim sektorima delatnosti. One treba da budu naročito oprezne u sektorima u kojima postoji povećan rizik od trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, na primer u poljoprivredi, građevinarstvu, ribarstvu, ugostiteljstvu i poslovima u kući. One takođe treba da obezbede delotvornost prava svih radnika na informacije i konsultacije, uključujući i praćenje njihovog migracionog putovanja, kao i na učešće u određivanju i poboljšanju uslova rada i radnog okruženja.



15. Države članice treba da razmotre mogućnost poboljšanja dostupnosti i fleksibilnosti puteva za redovnu migraciju, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i potrebama tržišta rada, kako bi radni migranti mogli legalno da se zaposle. Redovni putevi treba da budu praćeni i okarakterisani dostojanstvenim radom i dostojanstvenim uslovima rada za sve radnike uz puno poštovanje utvrđenih ekonomskih i socijalnih prava. Države članice treba da uredе migraciju radne snage pomoću mera u kojima su zagantovana osnovna prava, obezbeđujući transparentnost procedura, uz minimalne administrativne zahteve i uzimajući u obzir perspektive radnika migranata. Zaštitu radnih prava radnika treba adekvatno pratiti i sprovesti, uključujući kroz prekograničnu saradnju inspektora rada i drugih relevantnih aktera po potrebi.

16. Države članice treba da razmotre mehanizme koji omogućavaju radnicima migrantima da napuste radni odnos, da se zaposle kod drugog poslodavca i da koriste dostupne mehanizme žalbe bez straha da će izgubiti svoj boravišni status. Kako bi se smanjio rizik od trgovine ljudima i kršenja zakona o radu usled zavisnosti radnika od poslodavca, države članice treba da razmotre mogućnost obnove dozvole boravka radnika iz treće zemlje u slučaju gubitka posla. U tom smislu, države članice mogu da izdaju dozvole koje predviđaju period nezaposlenosti i promenu poslodavca na istoj dozvoli, da pruže radnicima mogućnost da se prijave za novu boravišnu/radnu dozvolu kod novog poslodavca uz jednostavnu administrativnu proceduru unutar zemlje, da koriste prelazne dozvole ili dozvole za premošćavanje ili da odobre dozvolu za traženje posla. Mogućnost radnika migranata da promene zaposlenje u praksi treba da bude pažljivo praćena od strane nezavisnog tela kako bi se obezbedilo da se radnici ne suočavaju sa preprekama prilikom prelaska.

## II. Zaštita

### Identifikacija žrtava

17. Države članice treba da ojačaju kapacitete i daju prioritet identifikaciji slučajeva trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije i žrtava.

Propust da se identifikuju žrtve trgovine ljudima može da dovede do kršenja člana 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima, što ilustruje sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava.<sup>5</sup> Kako bi se ispunila obaveza u pogledu identifikacije žrtava, države članice treba da usvoje Nacionalni mehanizam za upućivanje (NRM) ili sličan mehanizam za identifikaciju i upućivanje žrtava trgovine ljudima na pomoć, koji definiše uloge i odgovornosti svih relevantnih aktera, uključujući inspektore rada, sindikate i druge aktere iz civilnog društva. Države članice treba da proce-

5 *Rantsev protiv Kipra i Ruske Federacije*, predstavka br. 25965/04, presuda od 7. januara 2010; *L. E. protiv Grčke*, predstavka br. 71545/12, presuda od 21. januara 2016; *Chowdury i drugi protiv Grčke*, predstavka br. 21884/15, presuda od 30. marta 2017; *V. C. L i A. N. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 16. februara 2021.

njuju i prilagođavaju svoj NRM u redovnim intervalima i da obezbede odgovarajuće resurse za njihovu efikasnu primenu.

18. U nekim slučajevima, identifikaciju slučajeva trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije otežava nedostatak ovlašćenja ili resursa inspektora rada ili drugih nadležnih državnih organa da primaju i obrađuju pojedinačne žalbe svih radnika i da pokreću i određuju strategiju za inspeksijske aktivnosti posebno usmerene na otkrivanje situacija trgovine ljudima. Inspekcije rada treba da uključuju bezbedne i poverljive razgovore sa radnicima, uz korišćenje prevodilaca i/ili kulturnih posrednika, ako je to potrebno. Inspekcije rada treba da sprovode sopstvene inspekcije ili, u odgovarajućim slučajevima, u saradnji sa policijskim jedinicama za borbu protiv trgovine ljudima i drugim relevantnim akterima. Inspekcije rada treba jasno da definišu ciljeve kada sprovode inspekcije u saradnji sa ili istovremeno sa agencijama za sprovođenje zakona, kako bi se obezbedila koherentnost i podrška za sve radnike da pristupe pravnom leku i da obezbede dokaze o prekršajima za potrebe krivičnog gonjenja i delotvornih, srazmjernih i odvratajućih sankcija.

19. Države članice treba da obrate posebnu pažnju na identifikaciju potencijalnih žrtava trgovine ljudima među rizičnim grupama, kao što su osobe bez dokumenta, sezonski radnici, radnici na privremenom radu, domaći radnici, radnici angažovani preko agencija za regrutovanje, radnici upućeni na rad, osobe za koje se pretpostavlja da su lažno samozaposlene, tražioci azila, izbeglice i lica sa privremenim imigracionim ili zavisnim statusom. Države članice treba da sarađuju sa specijalizovanim nevladinim organizacijama, sindikatima i poslodavcima kako bi postigle ovaj cilj.

20. Države članice treba da shvate da je nedostatak prijavljivanja potencijalnih žrtava važan faktor koji doprinosi nekažnjavanju trgovaca ljudima. Nedostatak prijavljivanja vlastima, sindikatima, poslodavcima ili nevladinim organizacijama nastaje zato što se radnici ne identifikuju kao žrtve, zato što nisu svesni svojih prava, ili zato što su potencijalne koristi od prijavljivanja manje od troškova i rizika, kao što su neisplaćivanje zarada ili drugačiji oblici odmazde, uključujući pritvor i deportaciju. Strah od napuštanja zemlje prilikom prijave eksploatacije ili traženja pomoći je još jedan važan razlog zašto radnici ne istupaju i ne prijavljuju krivično delo. Shodno tome, države članice treba da preduzmu mere koje imaju za cilj da povećaju sklonost žrtava trgovine ljudima da se samoidentifikuju, uključujući uspostavljanje bezbednih i delotvornih mehanizama za prijavljivanje i podnošenje žalbi, kao i konkretne mogućnosti regulisanja boravišnog statusa žrtava trgovine ljudima i pristupa tržištu rada, obezbeđivanje ciljne i prilagođene usluge podrške, uključujući informacije o njihovim pravima i pružanje realne šanse da dobiju nadoknadu i zaostale zarade.

21. Države članice treba da obezbede da, tamo gde inspektori rada, organi za sprovođenje zakona ili migracije ili drugi nadležni organi naidu na radnike migrante bez dokumenata za koje se pretpostavlja da su žrtve trgovine ljudima, takve osobe dobiju pristup nacionalnim okvirima za zaštitu žrtava i da ne budu pritvorene ili udaljene iz zemlje dok se proces identifikacije žrtava i srodne procedure ne završe. Svi policijski službenici, inspektori rada i drugi predstavnici organa za sprovođenje zakona treba da imaju obavezu da upućuju žrtve na službe za podršku uspostavljene u okviru NRM-a i da prijave slučajeve u kojima radnici nisu

želeli da koriste takve mehanizme, iako se smatraju žrtvama. Države članice treba da obezbede da postoje posebni mehanizmi za obradu zahteva kad god žrtva traži da ostane anonimna kako bi zaštitila svoje zaposlenje, bez suočavanja sa negativnim posledicama i ponovnom viktimizacijom. Praktična saradnja i sporazumi o deljenju podataka u skladu sa propisima o zaštiti podataka između inspekcije rada i organa za sprovođenje zakona, uključujući specijalizovane jedinice za borbu protiv trgovine ljudima, treba da obezbede da se lični podaci radnika i žrtava, bilo da su prikupljeni tokom inspekcije rada, zajedničkih inspekcija, prijavljivanja ili žalbenih mehanizama, koriste protiv organizatora takvih krivičnih dela i povezanih krivičnih dela trgovine ljudima, da se žrtvama pruže usluge i pravni lekovi, a ne da se kažnjavaju (videti stav 35). Nikakve aktivnosti sprovođenja imigracije ne bi trebalo da se preduzimaju protiv pretpostavljene žrtve dok su identifikacija, istraga i krivično gonjenje u toku, a žrtva treba da dobije podršku i savet da podnese zahtev za regulisanje svog boravka. Ovo je od suštinskog značaja zato što aktivnosti sprovođenja imigracije ne bi trebalo preduzimati protiv ranjivih žrtava krivičnih dela tamo gde čak i pretnja takvim aktivnostima može biti štetna za žrtvu.

22. Zdravstveni radnici na prvoj liniji mogu da stupe u rani kontakt sa žrtvama trgovine ljudima i trebalo bi im ponuditi obuku kao deo programa kontinuiranog profesionalnog razvoja o znacima na koje treba obratiti pažnju i o pomoći koja je dostupna za potencijalne žrtve. Slično tome, programi javnog zdravlja treba da se bave traumama od trgovine ljudima i da uključuju podizanje osetljivosti na faktore rizika od trgovine ljudima.

## Pomoć i zaštita

23. U borbi protiv trgovine ljudima, države članice treba da usvoje pristup usredsređen na žrtve u kojem su prava žrtava zagarantovana i imaju prioritet u odnosu na ekonomske, finansijske ciljeve, ciljeve sprovođenja zakona i migracije.

24. Države članice treba da obezbede da se potencijalnim žrtvama trgovine ljudima obezbedi period oporavka i razmišljanja od najmanje 30 dana kada postoje razumni razlozi da se veruje da je neka osoba žrtva, kako bi im se omogućilo da se oporave i pobjegnu od uticaja trgovaca i/ili da donesu informisanu odluku o saradnji sa nadležnim organima. Tokom ovog perioda, potencijalne žrtve ne mogu biti proterane iz zemlje, i trebalo bi im pružiti pomoć i zaštitu u skladu sa njihovim potrebama. Države članice treba da obaveste žrtve o njihovim pravima na jeziku koji razumeju. Odobravanje perioda za oporavak i razmišljanje ne dovodi u pitanje aktivnosti koje sprovede nadležni organi prilikom istrage i krivičnog gonjenja predmetnih krivičnih dela.

Tokom tog perioda, žrtve ne mogu biti protjerane iz zemlje i imaju pravo na pomoć čak i ukoliko njihov boravak nije regularan.

25. Kako se osobe kojima se trguje u svrhu radne eksploatacije ponekad nalaze u velikim grupama, može biti teško smestiti ih u postojeća skloništa. Države članice bi stoga trebalo da razviju planove za vanredne situacije, kroz saradnju sa orga-

nizacijama civilnog društva i socijalnim službama, kako bi obezbedile smeštaj za velike grupe žrtava trgovine ljudima. Države članice treba da obezbede da se u takvim situacijama sve žrtve tretiraju pojedinačno i u skladu sa procenom njihovih potreba. Trebalo bi usvojiti mehanizme za reagovanje na trajna dejstva traume, uključujući posttraumatski stresni sindrom (PTSS) i posttraumatski stresni poremećaj (PTSP) i srodne psihosocijalne i zdravstvene potrebe.

26. Osim toga, u saradnji sa drugim relevantnim akterima, uključujući nevladine organizacije, sindikate i udruženja poslodavaca, države članice treba da pruže pomoć žrtvama trgovine ljudima u cilju njihovog socijalnog uključivanja i reintegracije. Stručna obuka, savetovanje za nalaženje posla i šeme zapošljavanja, posebno kada se zasnivaju na proceni ukupnog tržišta rada koje uključuje odgovarajuće i bezbedne mogućnosti za rad u širokom spektru oblasti, predstavljaju alate za ekonomsko osnaživanje koje bi države članice trebalo da razmotre kao pomoć žrtvama trgovine ljudima.

27. Države članice treba da primenjuju odgovarajuće mere zaštite žrtava i svedoka pre, tokom i posle sudskog postupka, kako bi sprečile zastrašivanje i odmazdu od strane trgovaca ljudima i kako bi dodatnu traumu za žrtve svele na minimum.

## Pristup nadoknadi i drugim pravnim lekovima

28. Prema Osnovnim načelima Ujedinjenih nacija o pravu na delotvoran pravni lek za žrtve trgovine ljudima, pravo na delotvoran pravni lek treba da obuhvata restituciju, kompenzaciju, rehabilitaciju, satisfakciju i garancije neponavljanja.

Obezbeđivanje delotvornih pravnih lekova ima višestruku svrhu. Pravni lek odštete, na primer, za bilo kakvu povredu, gubitak ili pretrpljenu štetu, može da pruži kritičnu podršku u oporavku i osnaživanju žrtava, da doprinese njihovom socijalnom uključivanju i da spreči ponovnu viktimizaciju.

29. Države članice treba da obezbede da sve identifikovane žrtve trgovine ljudima budu sistematski informisane, na jeziku koji razumeju, uz primenu međukulturalnog pristupa koji uvažava postojanje traume, o svom pravu da traže pravne lekove i odštetu i o procedurama koje treba poštovati, bez obzira na njihov imigracioni status.

30. Imajući u vidu da su sudske i administrativne procedure često veoma složene, rani pristup pravnom savetu, pomoći i besplatnoj pravnoj podršci je važan kako bi se žrtvama omogućilo da ostvare svoja prava, uključujući pravo na neisplaćene zarade i nadoknade. Države članice treba da pruže pravnu pomoć svim žrtvama trgovine ljudima kada traže odštetu.

31. Pravo žrtava na odštetu sastoji se u tužbi protiv počinitelaca, jer su pre svega trgovci ljudima ti koji treba da pruže odštetu žrtvama. Visine odštete treba da odgovaraju finansijskom gubitku i pričinjenoj fizičkoj i moralnoj šteti. Dr-

žave članice treba da iskoriste sve dostupne mere za sprovođenje finansijskih istraga povezanih sa istragama u slučajevima trgovine ljudima, da zamrzavaju i oduzimaju imovinu počinilaca, i da razmotre korišćenje jednog dela takvih prihoda za finansiranje programa obeštećenja žrtava. Prepreke za traženje i primanje odštete treba da se rešavaju kroz procedure za praćenje i staranje da žrtve dobiju zaostale isplate i odštetu, dok su u zemlji, ali i nakon što se presele u drugu zemlju.

32. Iako je trgovac ljudima taj koji treba da nadoknadi štetu žrtvi, u praksi retko postoji potpuna odšteta jer trgovac ljudima nije pronađen, vodi se kao nestao ili je proglasio bankrot. Kako bi se zaštitilo pravo na odštetu kada počinilac nije u mogućnosti da plati odštetu žrtvi trgovine ljudima, države članice treba da preduzmu korake kako bi žrtvama garantovale obeštećenje tako što će razviti pristupačne procedure za državnu odštetu i izvršavanje zahteva za odštetu od strane države. Državni sistemi odštete treba da obezbede pravičan okvir koji primenjuje dosledan metod za uspostavljanje odgovarajućeg nivoa državne naknade, koji funkcioniše na način koji ne zahteva skupo pravno zastupanje, kako bi se sprečilo da se pravni troškovi odbijaju od dosuđenih odšteta. Države članice takođe treba da razmotre uvođenje sistema avansne isplate odštete žrtvama od strane države i povraćaj novca od počinioaca.

33. Osim toga, države članice treba da obezbede jasne i pristupačne procedure za dobijanje boravišne dozvole kao vid korektivne mere. Kada se prvobitno obezbedi status privremenog boravka u vezi sa krivičnim postupkom, trebalo bi da budu dostupne mogućnosti za obnavljanje boravišne dozvole radi traženja naknade ili drugačije na osnovu lične situacije žrtve ili iz humanitarnih razloga.

34. Države članice takođe treba da podstaknu upotrebu žalbenog mehanizma zasnovanog na Rukovodećim načelima Ujedinjenih nacija o poslovanju i ljudskim pravima i kao deo javno-privatnog partnerstva.

## Odredba o nekažnjavanju

35. Lica koja su bila žrtve trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije mogu povremeno biti primorana da izvrše određene radnje u vezi sa pristupom i boravkom na teritoriji države, kao i u vezi sa obavljanjem poslova, a koje krše nacionalne zakone.

Kako bi se obezbedilo da žrtve ne budu kažnjene za ponašanje trgovaca ljudima, države članice treba da, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, predvide mogućnost da se žrtvama ne izriču kazne za njihovo učešće u nezakonitim aktivnostima, u meri u kojoj su bile primorane da to urade, usvajanjem posebne zakonske odredbe i/ili razvijanjem, gde je to prikladno, konkretnih uputstava o tome kako, u kojoj fazi i u kojoj meri se princip nekažnjavanja primenjuje u praksi. Pored zaštite prava žrtava, odredba o nekažnjavanju podstiče žrtve da prijave zločine i učestvuju kao svedoci u suđenjima protiv trgovaca ljudima. Odredba o

nekažnjavanju treba da bude primenjiva na sve vrste krivičnih dela, uključujući upravna, imigraciona i krivična dela, i treba je posmatrati u svetlu pojedinačnih okolnosti žrtve. Kada se pojave jasni dokazi da je neko lice osuđeno za krivično delo koje je počinjeno kao direktna posledica toga što je predmetno lice bilo žrtva trgovine ljudima, takve presude treba da se preispitaju.

36. Države članice treba da obezbede adekvatnu obuku za policijske službenike, inspektore rada, tužioce, sudije, advokate, zatvorske službenike, socijalne radnike i druge relevantne profesionalce o primeni odredbe o nekažnjavanju. Obuka o ranoj identifikaciji žrtava je od suštinskog značaja za uspešno sprovođenje načela nekažnjavanja.

## Zaštita dece žrtava trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije

37. Države članice imaju obavezu da promovišu, poštuju i ostvaruju prava dece i primenu načela delotvornog ukidanja dečijeg rada u skladu sa Konvencijom MOR-a o minimalnom uzrastu (br. 138) i Konvencijom o najgorim oblicima dečijeg rada (br. 182).

Deca iz ranjivih grupa, kao što su deca na ulici, deca pripadnici etničkih manjina, deca smeštena u ustanove za staranje, deca bez pratnje i deca odvojena od roditelja, izložena su povećanom riziku od trgovine ljudima i dečijem radu. Države članice treba da podignu svest javnosti o rizicima i različitim manifestacijama trgovine decom (uključujući u svrhe prinudnog rada, eksploatacije za prosjačenje ili prisilne kriminalne aktivnosti), i treba da daju prioritet povećanju osetljivosti i obuci relevantnih stručnjaka (nastavnika, obrazovnog osoblja, stručnjaka za blagostanje dece, socijalnih radnika, staratelja). Države članice ne bi trebalo da krivično gone decu za krivična dela koja su počinjena tokom trgovine ljudima i trebalo bi da ih odmah upute NRM-u i strukturama za zaštitu dece.

38. Države članice treba da spreče trgovinu ljudima u svrhu eksploatacije dečijeg rada, između ostalog tako što će usvojiti politike, strategije i akcione planove protiv dečijeg rada, podizanjem minimalne starosne granice za rad, smanjenjem fleksibilnih ugovora za decu i ograničavanjem ili zabranom rada tokom nedeljnih sati i noćnog rada za decu mlađu od 16 godina. Države članice treba da preispitaju i da se bore protiv politika i praksi koje olakšavaju radnu eksploataciju dece, imajući u vidu član 2 stav 3 Konvencije MOR o minimalnoj starosti.

39. Države članice treba da razviju mehanizme za detaljnu procenu rizika, uključujući dobrobit deteta u slučaju spajanja porodice i praćenje dugoročne reintegracije dece žrtava. Države članice treba da predlože i sprovode trajna i održiva rešenja za svako dete, zasnovana na utvrđivanju pojedinačnog najboljeg interesa i uzimajući u obzir stavove deteta.

### III. Tužilaštvo

## Razumevanje uzročne veze između kršenja zakona o radu i trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije

40. Zbog nedostatka znanja i različitih tumačenja trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, postoji zabuna između pojmova kršenja zakona o radu i trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.

Shodno tome, žrtve trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije često nisu prepoznate kao žrtve i uskrađuje im se status žrtve i pripadajuća prava, dok se počinioci ne procesuiraju i/ili bivaju oslobođeni. Eksploatacija kao cilj je osnovni element trgovine ljudima. Uopšteno govoreći, radna eksploatacija se tumači kao nepravedno iskorištavanje ranjivosti ili potreba druge osobe i kao prinuda, koja se sastoji od kombinacije kršenja zakona o radu i krivičnog zakona i/ili drugih zloupotreba.

Primeri moguće eksploatacije radne snage mogu da uključuju prekomerne radne dane ili sate; opasan rad; malu ili nikakvu zaradu; nedostatak socijalne zaštite; manipulaciju zaradama; ograničenja drugih prava i sloboda, na primer loši uslovi stanovanja ili ograničenje slobode kretanja; dozvole vezane samo za jednog poslodavca; i obmanjivanje radnika o njihovom zaposlenju ili statusu boravka, a sve to mogu utvrditi inspektori za rad i drugi organi za sprovođenje zakona. Države članice treba da definišu parametre koncepta radne eksploatacije u formi zakona ili smernice, kako bi se izbegla nedoslednost tumačenja i pravna nesigurnost. Države članice treba da usvoje smernice specifične za državu za tumačenje i primenu radne eksploatacije u kontekstu trgovine ljudima, koje objašnjavaju kako neuspeh u rešavanju kršenja zakona o radu može da omogući krivična dela radne eksploatacije, i da odrede kontinuitet u rasponu od pristojnog rada do trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.

41. Kako bi dodatno ojačale i razjasnile pravni okvir, države članice treba da iskoriste međunarodne standarde i alate, kao što su indikatori prinudnog rada MOR-a. Treba uzeti u obzir sledeće lekcije iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava<sup>6</sup>:

- ▶ prethodna saglasnost za izvođenje posla, npr. u vreme regrutovanja, ne predstavlja prepreku za kvalifikaciju prinudnog rada ili trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije. Kada poslodavac zloupotrebi svoju moć ili profitira od ranjive situacije radnika kako bi ih eksploatisao, radnici ne nude svoj rad dobrovoljno. Slično tome, ako ponude za posao uključuju obmanjivanje ili prevaru, svaki pristanak koji je zaposleni dao ne može se smatrati informisanim i dobrovoljnim;
- ▶ trgovina ljudima i prinudni rad se mogu odvijati čak i ako sloboda kretanja nije ograničena (ograničenje slobode kretanja nije „*condition sine qua non*“);

6 Evropski sud za ljudska prava, *Chowdury protiv Grčke*, 21884/15, 30. mart 2017.

- ▶ zadržavanje zarada je snažan pokazatelj prinude na rad;
- ▶ činjenica da rad nije dokumentovan je relevantna za utvrđivanje položaja ranjivosti;
- ▶ u slučaju upotrebe nasilnih sredstava, pristanak žrtve za obavljanje posla postaje nebitan.

## Otkrivanje, istraga i krivično gonjenje

42. Odsustvo delotvornih inspekcija na radnom mestu može da dovede do nemogućnosti da se obezbede dokazi za identifikaciju žrtava trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, dokazivanje krivičnih dela i uspešno krivično gonjenje počilaca.

To može biti zbog neadekvatnih ljudskih i finansijskih resursa i nedovoljne obučenosti inspektora za rad, nedostatka pristupa privatnoj imovini gde se radnici zapošljavaju i smeštaju, te nepostojanja ovlašćenja za proveru uslova zapošljavanja i rada radnika u nestandardnim oblicima zapošljavanja. Davanje zakonskog ovlašćenja inspektorima za rad da istražuju trgovinu ljudima pokazalo se kao moćan alat u nekim zemljama, gde je povezano sa adekvatnim resursima, ali ne na štetu praćenja i sprovođenja zakona o radu. Stoga bi države članice mogle da razmotre proširenje ovlašćenja inspektora za rad u tom smislu.

43. Države članice treba da obezbede efikasnu primenu standarda zakona o radu u svim sektorima privrede, uključujući u odnosu na radnike bez dokumenata. Razlikovanje između inspekcije rada i kontrole imigracije je ključno za zaštitu migranata bez dokumenata koji su izloženi riziku od eksploatacije, a u svrhu sprovođenja radnih standarda, otkrivanja radne eksploatacije i identifikacije potencijalnih žrtava trgovine ljudima.

44. Države članice treba da razmotre usvajanje posebne procedure za istragu trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, koristeći posebne istražne tehnike (kao što su nadzor, pristup informacijama o komunikaciji, forenzička kompjuterska analiza) i sistematsko sprovođenje finansijskih istraga, kako bi se pomoglo tužiocima i sudijama u krivičnom postupku i smanjilo oslanjanje na svedočenja žrtava trgovine ljudima. Posebne istražne tehnike treba da se koriste u skladu sa poštovanjem osnovnih načela, odnosno načela zakonitosti, načela poštovanja ljudskih prava, načela korisnosti i srazmernosti ovih sredstava, kao što je navedeno u nekoliko preporuka Komiteta ministara o posebnim istražnim tehnikama.<sup>7</sup> Prikupljanje dokaza treba da olakša kvalifikaciju slučajeva kao slučajeva trgovine ljudima kada postoje elementi da se krivično delo okarakterise kao trgovina ljudima, a ne da se ponovo kvalifikuju kao druga krivična dela za koja se izriču blaže kazne, što može lišiti žrtve trgovine ljudima pristupa zaštiti, odšteti i drugim pravnim lekovima.

7 CM Rec(2005)10, CM/Rec(2017)6. „Posebne istražne tehnike“ se definišu kao: „tehnike koje nadležni organi primenjuju u kontekstu krivičnih istraga u cilju sprečavanja, otkrivanja, istraživanja, gonjenja i suzbijanja teških krivičnih dela, sa ciljem prikupljanja informacija na način koji ne upozorava ciljne osobe“.



45. Formiranje specijalizovanih jedinica u okviru policije i tužilaštva, dostupnost adekvatno obučeni inspektora za rad, kao i specijalizacija među sudijama i advokatima, omogućava sticanje iskustva i znanja, te doprinosi većoj stopi krivičnog gonjenja i osuđivanja. Stoga bi države članice trebalo da podstiču specijalizaciju za postupanje sa krivičnim delima trgovine ljudima.

46. Države članice treba da obezbede da organi nadležni za istragu slučajeva trgovine ljudima imaju adekvatne resurse i da su relevantni stručnjaci obučeni o specifičnostima trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije i njenim modalitetima, kao i da su opremljeni pravim alatima za sprečavanje, identifikaciju i borbu protiv te pojave. Obuku treba integrisati u redovne nastavne planove i programe obuke različitih profesionalnih grupa, uključujući inspektore za rad, poreske i carinske organe, policajce, tužioce, sudije, graničare, službenike za migracije, organe za azil i druge koji rade sa tražiocima azila i izbeglicama, konzularnog osoblja, socijalnih radnika i stručnjaka za zaštitu dece.

47. Imajući u vidu sve veći broj slučajeva zapošljavanja putem interneta i društvenih mreža, inspekcije rada, agencije za sprovođenje zakona i drugi relevantni organi treba da razviju digitalnu ekspertizu, povećaju svoje prisustvo na internetu i vrše česte kontrole na internet stranicama sa oglasima za posao. Obuka o elektronskim dokazima treba da bude sastavni deo nastavnog plana i programa za službenike za sprovođenje zakona. Države članice treba da ulažu u razvoj kapaciteta u oblastima nadgledanja interneta, sajber patrola, tajnih istraga na internetu (sajber infiltracija), upotrebe obaveštajnih podataka otvorenog koda (OSINT) od strane specijalizovanih službenika i upotrebe alata za automatsko pretraživanje za analizu dokaza.

## IV. Partnerstva i međunarodna saradnja

48. Države članice treba da omoguće i podstiču međuagencijsku i prekograničnu saradnju u oblasti identifikacije i praćenja slučajeva trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.

Multidisciplinarni, integrisani pristup koji uključuje sve relevantne organizacije omogućava razmenu informacija i obaveštajnih podataka, te omogućava da se međusobno dopunjavaju uz poštovanje njihovih različitih uloga i ovlašćenja, standarda zaštite podataka i mera zaštite. Multidisciplinarna saradnja treba da okupi, u najmanju ruku, predstavnike relevantnih ministarstava i regionalnih organa vlasti, agencija za sprovođenje zakona, inspekcije rada, pravosuđa, službi za podršku žrtvama i nevladinih organizacija. Ostali relevantni akteri uključuju opštinske organe vlasti, organizacije za migrante, udruženja poslodavaca, privredna društva i sindikate. Kada je to moguće i prikladno, žrtve trgovine ljudima i osobe u riziku treba da se ohrabre da učestvuju u osmišljavanju i praćenju mera.

49. Nacionalne institucije za ljudska prava, kao i nacionalni izvestioci o trgovini ljudima i slični mehanizmi mogu dati značajan doprinos borbi protiv trgovine lju-

dima u svrhu radne eksploatacije i zaštiti prava žrtava. Države članice treba blisko da sarađuju sa nacionalnim institucijama za ljudska prava u tom pogledu.

50. Države članice takođe treba da postignu bilateralnu saradnju u borbi protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, kada je to potrebno (npr. razvoj veza između zemalja porekla i zemalja odredišta trgovine ljudima), kao i da podržavaju multilateralne okvire za saradnju, uključujući i u kontekstu Saveta Evrope. Države članice treba da razmotre razvoj transnacionalnih mehanizama upućivanja kao delotvornih alata za rešavanje transnacionalnih slučajeva trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.

## V. Aktivnost za omogućavanje korporativne odgovornosti i sprovođenje korporativnih obaveza

51. Privredna društva imaju zakonsku i etičku obavezu da garantuju prava radnika i da osobe koje rade za njih, bilo putem direktnih ugovora o radu ili drugih aranžmana, štite od eksploatorskih praksi, koje uključuju trgovinu ljudima u svrhu radne eksploatacije.

Štaviše, oni imaju odgovornost prema Vodećim načelima UN o poslovanju i ljudskim pravima da postupaju sa dužnom pažnjom i da preduzimaju mere protiv takvih praksi kako se one ne bi dešavale u njihovom poslovanju, u njihovom lancu snabdevanja ili na strani poslovnih partnera sa kojima sarađuju u zemlji ili inostranstvu, uključujući privatne agencije za regrutovanje i zapošljavanje. Privredna društva takođe imaju odgovornost da proaktivno proveravaju i procenjuju uslove zapošljavanja i usklađenost poslovnih odnosa, kako u svom poslovanju, tako i u lancu snabdevanja. Uloga privrednih društava uključuje usvajanje i sprovođenje mera za omogućavanje pristupa pravnim lekovima za žrtve za bilo kakvu štetu

koja nastane. Osim toga, privredna društva imaju potencijal da pomognu žrtvama trgovine ljudima da povrate svoju ekonomsku autonomiju.

52. Države članice treba da obezbede da privredna društva primenjuju dužnu pažnju u svojim lancima snabdevanja i da budu posebno oprezna kada posluju u sektorima koji su poznati po eksploatorskim praksama. Takva dužna pažnja ne bi trebalo da bude ograničena samo na onaj deo lanca snabdevanja koji postoji u okviru nacionalnih granica nadležnosti u kojoj se privredno društvo nalazi. U tom smislu, države članice treba da primenjuju takve mere koje mogu biti neophodne, uključujući zakonodavne mere, koje zahtevaju od privrednih društava sa sedištem u njihovoj nadležnosti da primenjuju dužnu pažnju u vezi sa ljudskim pravima u svom poslovanju i lancima snabdevanja, uključujući obaveze da javno izveštavaju o merama preduzetim za smanjenje rizika od trgovine ljudima. Ovo bi trebalo da uključuje i mehanizme kontrole, kao što su sistem za rano upozoravanje, praćenje

i evaluaciju efikasnosti mera i sistem zaštite uzbunjivača koji jednako obuhvata interne i eksterne uzbunjivače, kao i sankcije za nepoštovanje pravila. Zakonodavstvo takođe treba da obezbedi da se privredna društva i predstavnici privrednih društava mogu smatrati odgovornim za izvršenje krivičnih dela trgovine ljudima u njihovom poslovanju i lancima snabdevanja. Države članice takođe treba da ojačaju okvir za korporativnu odgovornost, uključujući pojedinačnu i solidarnu odgovornost u svim lancima snabdevanja, te treba da obezbede da se takvo zakonodavstvo efikasno primenjuje u praksi u slučajevima trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.

53. Štaviše, države članice treba da obezbede da se zakoni o korporativnoj odgovornosti i dužnoj pažnji efikasno primenjuju u praksi u slučajevima trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije. One treba da vrše periodičnu procenu efikasnosti zakonodavstva i, po potrebi, da ga ojačaju. Države članice takođe mogu da podstaknu privredna društva da sarađuju sa sindikatima i drugim organizacijama civilnog društva, uključujući one koje predstavljaju i vode radnici migranti, da podrže angažovanje radnika u pogledu praćenja praksi na radnom mestu i da podstaknu odgovornost i transparentnost u lancu snabdevanja.

54. Države članice treba da obezbede smernice i alate za privredna društva, bez obzira na njihovu veličinu, sektor poslovanja, operativni kontekst i vlasničku strukturu, o tome kako da smanje rizik od direktnog ili indirektnog učešća u trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije.

55. Države članice treba da sarađuju sa finansijskim institucijama u svojoj nadležnosti kako bi podigle svest o tome kako takve institucije (pružanje bankarskih usluga, osiguranja i upravljanje ulaganjima u zajmove i ulaganjima u penzione šeme zaposlenih), mogu da razviju i koriste uticaj kako bi podstakle poslovne klijente i dobavljače da poštuju pravila tamo gde postoji rizik od prinudnog rada i trgovine ljudima. Osim toga, države članice treba da obezbede smernice o potencijalnom uticaju ukidanja finansijskog pokrića i beneficija, na primer, regulisanje zakonski propisanog osiguranja, na način koji omogućava osiguravačima da povećavaju premije ili odbitne stavke, da smanjuju limit polise ili da razmotre njegovo otkazivanje zbog rizika koji su direktno povezani sa prinudnim radom i trgovinom ljudima. Takvi rizici se mogu javiti kroz istraživanje samog privrednog društva ili kroz istraživanje njegovih klijenata i dobavljača u lancu snabdevanja, ili putem drugačijeg regulatornog mehanizma nadzora ili žalbi. Države članice takođe treba da podstaknu finansijske institucije da objasne prednosti odgovornog poslovnog ponašanja, na primer smanjenjem premija osiguranja i privlačenjem investicija, kako bi dalje uticale na privredna društva da primenjuju veću dužnu pažnju i zaštitu radnika od eksploatacije.

56. Štaviše, države članice treba da budu transparentne u pogledu sopstvenih politika nabavki i da obezbede da same ne doprinose eksploatatorskim praksama. Države članice treba da obezbede da prilikom nabavke roba i usluga ne koriste robe i usluge koje proizvode ili pružaju žrtve trgovine ljudima. Države članice takođe treba da obezbede da se sa privrednim društvima za koja je dokazano da su uključena u eksploatatorske prakse ne zaključuju ugovori ili podugovori i da takva društva budu isključena iz postupaka javnih nabavki. Štaviše, države članice treba

da usvoje mere za sprečavanje trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije koja se dešava u javno ugovorenim ili subvencionisanim projektima, kao i u preduzećima u javnom vlasništvu, tako što će obezbediti minimalne odredbe slične onima koje zahtevaju privatna privredna društva.

57. Države članice treba da obezbede da oznake i sertifikati koje kompanije koriste da potvrde etički ili održivo proizvedenu robu budu podržani čvrstim dokazima i da proaktivno prate njihovo izdavanje. Kriterijumi za izdavanje oznaka i sertifikata treba da budu jasno formulisani i lako dostupni potrošačima, a usaglašenost privrednog društva treba da bude javno dostupna. Države članice treba da razmotre akreditaciju organizacija odgovornih za izdavanje oznaka i sertifikata kako bi obezbedile da dobro poznaju rizike radne eksploatacije i da znaju kako da sprovedu odgovarajući nadzor. Organizacije treba da rade sa državama članicama na specifikaciji šema akreditacije i efikasnosti njihove implementacije. U slučajevima samoregulacije, država treba da zadrži nadzornu ulogu i da ulaže u robusna istraživanja radi analize tvrdnji koje se iznose na oznakama i u šemama sertifikacije.



Trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije je u porastu u Evropi, što utiče na sve veći broj žena, muškaraca i dece.

Komiteet ministara Saveta Evrope je 27. septembra 2022. godine usvojio Preporuku o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima u svrhu Radne eksploatacije. Preporuka poziva države članice Saveta Evrope da usvoje nacionalne zakone, politike i strategije, uz primenu pristupa zasnovanog na ljudskim pravima koji je usmeren na žrtve, kao i da jačaju regulativu o tržištu rada. Preporuka dopunjuje postojeće pravno obavezujuće instrumente, a naročito Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, i oslanja se na rad na nadzoru i na smernice koje je pripremila Grupa eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA), na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i na zaključke i odluke Evropskog komiteta za socijalna prava.

Memorandum sa objašnjenjima uz preporuku sadrži sveobuhvatan skup mera u oblastima prevencije, zaštite, krivičnog gonjenja i partnerstva. On takođe sadrži mere koje treba da obezbede da poslovne i javne organizacije postupaju sa dužnom pažnjom i da mapiraju i eliminišu rizike od trgovine ljudima u svojim lancima snabdevanja i nabavke.

[www.coe.int/trafficking](http://www.coe.int/trafficking)

[trafficking@coe.int](mailto:trafficking@coe.int)

*Ovaj prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije.*

SRP

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Prevod sufinansirala  
Evropska unija



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE