



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



Bosna i Hercegovina/Босна и Херцеговина
Ministarstvo sigurnosti/Министарство безбједности



EVALUACIJA PROVEDBE STRATEGIJE SUPROTSTAVLJANJA TRGOVINI LJUDIMA U BOSNI I HERCEGOVINI 2020–2023.

EVALUACIJA PROVEDBE STRATEGIJE SUPROTSTAVLJANJA TRGOVINI LJUDIMA U BOSNI I HERCEGOVINI 2020–2023.

Autor: Creative Development and Engineering Solutions - CEDES d.o.o

Izdavač: Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine

Sarajevo, 2023. godine

Publikacija je objavljena uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost autora i nužno ne odražava stavove USAID-a niti Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

AKRONIMI

ADS – Agencija za državnu službu

AEPTM – Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova u skladu sa potrebama policijskih tijela

BDBiH – Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

BiH – Bosna i Hercegovina

CEST – Centar za edukaciju sudija i tužilaca

CSO – Organizacije civilnog društva

EU – Evropska unija

FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine

GRETA – Ekspertna grupa za suzbijanje trgovine ljudima

JLS – Jedinice lokalne samouprave

MIT – Mobilni identifikacioni tim

MS BiH – Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

NVO – Nevladine organizacije

OSCE – Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi

RMT – Regionalni monitoring timovi

RS – Republika Srpska

SOP – Standardne operativne procedure u postupcima identifikacije, upućivanja i pružanja pomoći ŽTLJ

TBiH – Tužilaštvo Bosne i Hercegovine

ŽTLJ – Žrtve trgovine ljudima

LISTA PRILOGA

Prilog 1: Lista korištene dokumentacije

Prilog 2: Pregled održanih intervjua i fokusnih grupa

Prilog 3: Upitnici za intervjue i smjernice za fokusne grupe

Prilog 4: Sadržaj anketnog upitnika za širu populaciju

Prilog 5: Rezultati anketiranja šire populacije

Sadržaj

AKRONIMI	4
LISTA PRILOGA	4
1. OPĆI KONTEKST I CILJEVI EVALUACIJE	7
1.1. Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) – ciljevi, pozadina i provedbeni mehanizmi	7
1.2. Predmet, ciljevi i opseg evaluacije	12
2. METODOLOŠKI PRISTUP I PROVEDENE AKTIVNOSTI	15
2.1. Metodološki pristup i korišteni alati	15
3. IZVRŠNI SAŽETAK	21
3.1. Glavni nalazi evaluacije	21
3.2. Glavni zaključci evaluacije	25
3.3. Glavne preporuke evaluacije	28
4. NALAZI EVALUACIJE	29
4.1. Nalazi evaluacije za temu relevantnosti	29
4.2. Nalazi evaluacije za temu efikasnosti	34
4.3. Nalazi evaluacije za temu efektivnosti	36
4.4. Nalazi evaluacije za temu održivosti	48
5. ZAKLJUČCI EVALUACIJE	53
5.1. Zaključci evaluacije za temu relevantnosti	53
5.2. Zaključci za temu efikasnosti	55
5.3. Zaključci za temu efektivnosti	56
5.4. Zaključci za temu održivosti	60
6. PREPORUKE	64

I. OPĆI KONTEKST I CILJEVI EVALUACIJE

I.1. Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) – ciljevi, pozadina i provedbeni mehanizmi

Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) je ključni strateško-planski dokument koji je usvojilo Vijeće ministara BiH u januaru 2020. godine, a koji treba osigurati uspostavu sistema koji bi adekvatno odgovorio na uočeni fenomen trgovine ljudima, u skladu s međunarodnim dokumentima, prije svega *Konvencijom UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminala* i pratećim *Protokolom za sprečavanje, zaustavljanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, posebno ženama i djecom* i *Konvencijom Vijeća Evrope o akciji protiv trgovine ljudima*. Intencija ove strategije je i ispunjavanje preporuka koje su dali međunarodni mehanizmi za monitoring, prvenstveno Vijeće Evrope i Državni sekretarijat SAD-a. Također, intencija Strategije je provođenje preporuka Evropske komisije iz *Analitičkog izvještaja uz Mišljenje o zahtjevu za članstvo BiH u EU* iz 2019. godine, kao i *Izvještaja Misije stručne procjene Evropske komisije o borbi protiv trgovine ljudima* iz 2018. godine, te ostvarivanje napretka u ispunjavanju obaveza iz Direktive 2011/36/EU Evropskog parlamenta i Vijeća, od 5. 4. 2011. godine.

Osnovne konstatacije i zaključci Evropske komisije koji su prikazani u *Analitičkom izvještaju uz Mišljenje o zahtjevu za članstvo BiH u EU* iz 2019 su sljedeće:

- Bosna i Hercegovina je zemlja porijekla, tranzita i odredišta za trgovinu ljudima u svrhu prisilnog prosjačenja, seksualne eksploatacije, radne eksploatacije i prisilnih brakova;
- radna grupa koordinira borbu protiv trgovine ljudima za cijelu zemlju. Ona funkcioniše dobro, ali njen pravni status treba bolje definirati i ojačati njenu ulogu;
- Bosna i Hercegovina treba poboljšati svoje tehničke kapacitete za brzu reakciju na trendove trgovine ljudima na osnovu analize rizika i prikupljenih obavještajnih podataka;
- relevantne agencije moraju imati bolje definirane nadležnosti i moraju efikasnije sarađivati;
- tužioci i policijski službenici moraju biti bolje obučeni u prepoznavanju i krivičnom gonjenju počinilaca trgovine ljudima i kroz efikasne finansijske istrage te raditi na osiguravanju osuđujućih presuda;
- prikupljanje dokaza i dokazni postupak u sudskim postupcima treba standardizirati;
- što se tiče prevencije, potrebni su značajni naponi da se spriječi trgovina djecom, između ostalog i kroz proaktivnu ulogu socijalnih službi;
- reintegracija djece žrtava u njihove porodice zahtijeva pažljivo praćenje kako bi se spriječila ponovna viktimizacija;
- Bosna i Hercegovina mora razviti sveobuhvatan, multidisciplinarni i na žrtve orijentiran pristup kako bi se bolje identificirale i zaštitile žrtve, posebno djeca;

- međunarodna saradnja bi također trebala biti pojačana posebno aktivnijim korištenjem zajedničkih istražnih timova i zajedničkih operacija.

U *Izveštaju o trgovini ljudima za BiH* Državnog sekretarijata SAD-a za 2019. godinu Bosna i Hercegovina je svrstana u kategoriju zemalja koje su na Listi posmatranja na nivou 2 (pretposljednji nivo). Izveštaj dijeli države na nivoe na osnovu njihove usklađenosti sa standardima navedenim u Zakonu o zaštiti žrtava trgovine ljudima i nasilja iz 2000. (TVPA). Ključni zaključci tog izveštaja su:

- Vlada Bosne i Hercegovine ne ispunjava u potpunosti minimalne standarde za sprečavanje trgovine ljudima, ali ulaže značajne napore da to učini. Ovi napori su uključivali i aktivnosti državnog koordinatora na poboljšanju koordinacije i efektivnosti regionalnih monitoring timova (promjena strukture i smjernica za rad monitoring timova) i finansiranje nekoliko NVO-a;
- Vlada nije pokazala ukupne veće napore u odnosu na prethodni izveštajni period;
- policija nije imala kapacitet i znanje i nastavila je istraživati djela trgovine ljudima pod manjim prekršajima, dok su sudije izricale kazne koje nisu bile u skladu s minimalnim kaznama za trgovinu ljudima i navodile su nerazumne "olakšavajuće okolnosti" kako bi smanjile kazne;
- policiji i organima provođenja zakona nedostaju istrage i gonjenja usredotočeni na žrtve, a Udarne grupe protiv trgovine ljudima – jedini mehanizam za koordinaciju napora za provođenje zakona u oba entiteta – ostala je neefikasna;
- pored toga, vlada je identificirala manje žrtava i nedostajali su napori za zaštitu žrtava, posebno napori da se žrtve proaktivno skeniraju i pruži im se pomoć, što je dovelo do kažnjavanja žrtava za nezakonita djela koja su ih trgovci ljudima primorali da počinu;
- pružaocima pomoći žrtvama i dalje nedostaju resursi i nisu mogli pomoći svim domaćim žrtvama.

Ključne smjernice istog izveštaja odnose se na sljedeće:

- primijeniti zakon kojim se žrtve oslobađaju kazni za nezakonita djela na koja ih trgovci ljudima primoravaju, posebno žrtve seksualne trgovine, prisilnog prosjačenja i prisilnog kriminala;
- energično istražiti, procesuirati i osuditi trgovce ljudima, uključujući sve saučesnike, i izreći kazne koje odražavaju ozbiljnu prirodu zločina;
- obučiti one koji prvi reagiraju na identifikaciju i upućivanje žrtava i povećanje proaktivnih napora identifikiranja;
- izdvojiti dovoljno sredstava za skloništa kojima rukovode NVO-i i razviti finansijske politike koje efikasno izdvajaju sredstva za pomoć žrtvama;
- poboljšati saradnju i koordinaciju između državnih i aktera na nižim nivoima vlasti, uključujući dodjelu adekvatnih resursa i dodjeljivanje osoblja Udarnoj grupi za borbu protiv trgovine ljudima;

- povećanje kapaciteta za provođenje zakona i obuku za istraživanje složenih slučajeva;
- obučavati sudije da razumiju ozbiljnost trgovine ljudima prilikom izricanja kazni i senzibilirati tužioce i sudije na pitanje sekundarne traume i pristupa usmjerenog na žrtve;
- standardizirati pomoć žrtvama širom zemlje, uključujući mogućnost pristupa pomoći i podrške izvan skloništa i specijalizirane pomoći za muške žrtve;
- integrirati romske grupe u procese donošenja odluka u vezi sa zaštitom žrtava.

U *Izveštaju o trgovini ljudima za BiH* Državnog sekretarijata SAD-a objavljenog u 2023. godini Bosna i Hercegovina je svrstana u kategoriju zemalja koje su na nivou 2 (što je napredak u odnosu na 2019. godinu). Ključni zaključci tog izvještaja su sljedeći:

- vlasti Bosne i Hercegovine (BiH) se ne pridržavaju u potpunosti minimalnih standarda za eliminiranje trgovine ljudima, ali ulažu značajna nastojanja u tom pravcu. One su pokazale općenito povećana nastojanja u poređenju s prethodnim izvještajnim periodom. Posebno se to odnosi na jačanje ukupnih nastojanja krivičnog gonjenja, gdje je osuđen veći broj trgovaca ljudima;
- vlada je, uz finansijsku i tehničku pomoć jedne nevladine organizacije, formirala pet dodatnih mobilnih timova za identifikaciju ranjivih kategorija stanovništva i dodijelila sredstva trima lokalnim nevladinim organizacijama za organiziranje kampanja podizanja svijesti;
- međutim, vlasti nisu ispunile minimalne standarde u nekoliko ključnih područja. Vlasti su identificirale manje žrtava, a entitet Republika Srpska (RS) nije osudio niti jednog trgovca ljudima;
- organima za provođenje zakona i dalje nedostaju kapaciteti, resursi i tehničko znanje, što je ometalo njihovu sposobnost provođenja djelotvornih istraga i krivičnog gonjenja usmjerenog na žrtve;
- vlasti nisu proaktivno radile na identifikaciji žrtava, zbog čega su često nadležne institucije vlasti kažnjavale žrtve za nezakonita djela čije je izvršenje direktna posljedica toga što su bile žrtve trgovine ljudima i posebno su izdavale prekršajne naloge za počinjene prekršaje ili prosjačenje;
- neki organi vlasti nisu istraživali slučajeve potencijalnog prisilnog prosjačenja djece i prisilnog rada koji obuhvataju pripadnike romske zajednice, nego su ih radije pravdali kao tradicionalne kulturološke prakse i običaje i djecu vraćali u njihove porodice čak i kada su roditelji bili uključeni u iskorištavanje svoje djece;
- vlasti nisu usvojile smjernice i standarde za pomoć žrtvama, a neke kantonalne vlade nisu u svojim budžetima predviđjele sredstva za naknadu za rad u regionalnim monitoring timovima (RMT), čime su ometani učešće u radu i koordinacija.

Ključne smjernice istog izvještaja odnose se na sljedeće:

- energično provoditi istrage, krivično goniti i osuditi počiniocima djela trgovine ljudima i tražiti adekvatne kazne koje obuhvataju, kad god je to moguće, dugotrajne kazne zatvora;

- obučiti službenike koji prvi dolaze u kontakt sa žrtvama u oblasti identifikacije i upućivanja žrtava i povećati proaktivna nastojanja u pravcu identificiranja žrtava, posebno među migrantima, izbjeglicama, tražiocima azila i pripadnicima romske zajednice;
- osigurati da žrtve ne budu neprimjereno kažnjene za nezakonita djela čije je izvršenje direktna posljedica toga što su bile žrtve trgovine ljudima, posebno žrtve trgovine ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja, prisilnog prosjačenja i prisiljavanja na činjenje krivičnih djela;
- povećati resurse i broj zaposlenih i organizirati više obuka za institucije za provođenje zakona potrebnih za istraživanje složenih predmeta trgovine ljudima;
- nastaviti izdvajati dovoljna finansijska sredstva za sigurne kuće koje vode nevladine organizacije i organizacije koje pružaju usluge žrtvama;
- usvojiti i provoditi izrađene smjernice i standarde o pružanju pomoći žrtvama;
- donijeti i provoditi politike kojima će se formalno razdvojiti procedure identifikacije žrtava i službene dodjele statusa žrtve od saradnje žrtve u istrazi i krivičnom postupku;
- uspostaviti procedure kojima će se osigurati da u predmetima trgovine ljudima postupaju obučeni tužioci;
- primijeniti pristupe usmjerene na žrtve u krivičnom gonjenju, posebno u slučaju djece, i ojačati pristup pravdi, kao što je izdvajanje dovoljnih sredstava za nevladine organizacije koje pružaju pravnu pomoć;
- obučiti sudije kako bi shvatile težinu djela trgovine ljudima prilikom izricanja presuda i tužioce i sudije upoznati s pitanjem sekundarne traume i pristupima usmjerenim na žrtvu;
- uključiti zagovarače iz romske zajednice u procese odlučivanja u okviru borbe protiv trgovine ljudima;
- obučiti sudije na temu dodjele odštete u krivičnom postupku, uspostaviti procedure oduzimanja nezakonito stečene imovine od trgovaca ljudima i uvesti djelotvorne metode blagovremene dodjele odštete;
- predvidjeti u budžetu sredstva za naknadu za rad u regionalnim monitoring timovima i uplaćivati ih članovima svih regionalnih monitoring timova.

Poredeći zaključke Izvještaja o trgovini ljudima za BiH Državnog sekretarijata SAD-a iz 2019. i 2023. godine, može se uočiti da je u oblasti borbe protiv trgovine ljudima napravljen umjeren napredak, ali da su mnoga otvorena pitanja koja su još 2019. godine uočena u funkcioniranju sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH još uvijek u potpunosti ili djelimično neriješena u 2023. godini, te da se određena problematika povremeno i periodično pojavljuje u ovim izvještajima. Razlog tome su smanjena institucionalizacija procesa i niz interventnih aktivnosti koje se provode u saradnji s međunarodnim partnerima i domaćim NVO-ima (s umanjnim nivoom institucionalizacije rezultata). Glavni uočeni napredak (konstantan) u ovim izvještajima odnosi se na to da vlast u BiH ulaže značajne

napore za ispunjavanje minimalnih standarda za eliminaciju pojave trgovine ljudima. U tom svjetlu može se posmatrati i usvojena i implementirana Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023), a utjecaj usvajanja i implementacije takvog strateškog dokumenta na stanje u oblasti borbe protiv trgovine ljudima je veoma pozitivan. Ipak, zaključci koji su navedeni u izvještajima iz 2019. i 2023. godine ukazuju na potrebu detaljnog ispitivanja prije svega relevantnosti i efektivnosti strateškog dokumenta i povezanog Akcionog plana, što je i učinjeno, a rezultati evaluacije su prikazani u nastavku.

Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) definirala je strateški okvir koji je pretočen u opći cilj: „Osigurati stalan, sveobuhvatan i održiv odgovor društva na trgovinu ljudima kroz ojačan sistem prevencije, gonjenja počinilaca krivičnih djela povezanih s trgovinom ljudima, zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima, posebno ranjivih grupa, kroz funkcionalno povezivanje i izgradnju kapaciteta svih nadležnih institucija i organizacija.“

U okviru Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) definirano je pet posebnih ciljeva, koji su navedeni u nastavku.

a) POSEBNI CILJ 1 – SISTEM PODRŠKE

Organizirati funkcionalan i održiv **sistem podrške u sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima, i naročito u krivičnom gonjenju osoba povezanih s trgovinom ljudima u Bosni i Hercegovini**, osiguran kroz različite sistemski usmjerene aktivnosti, od kojih su najvažnije:

- unapređenje pravnog i institucionalnih okvira i koordinacije;
- izgradnja kapaciteta;
- osiguranje potrebnih finansijskih sredstava i
- provođenje kontinuiranog procesa praćenja i evaluacije provedbe Strategije.

b) POSEBNI CILJ 2 – PREVENCIJA

Izgraditi ispravno shvatanje i razumijevanje građana i profesionalaca o trgovini ljudima, njenim oblicima, uzrocima, rizicima i načinu reagiranja u slučajevima prepoznavanja rizičnih situacija i ugroženosti pojedinaca i grupa.

Izgraditi mehanizme za sprečavanje i ograničavanje mogućnosti nastanka i opstajanja trgovine ljudima koji će podsticati pravilnu reakciju organa formalne socijalne kontrole u stvaranju ambijenta osnaživanja društveno prihvatljivih oblika ponašanja i **razvijanja održivog sistema ranog upozoravanja na slučajeve trgovine ljudima**.

c) POSEBNI CILJ 3 – KRIVIČNO GONJENJE ZA KRIVIČNA DJELA TRGOVINE LJUDIMA

Unaprijediti **otkrivanje i krivično gonjenje počinilaca krivičnog djela trgovine ljudima** i povezanih krivičnih djela.

d) *POSEBNI CILJ 4 – ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA*

Osigurati **održive programe i procedure za proaktivnu zaštitu i pomoć za žrtve** svih oblika trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini, posebno ranjivih grupa.

e) *POSEBNI CILJ 5 – PARTNERSTVO*

Poboljšati **saradnju između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija na svim nivoima vlasti**, u cilju efikasnijeg suprotstavljanja različitim oblicima trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini i na međunarodnom nivou.

1.2. Predmet, ciljevi i opseg evaluacije

Evaluacija Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) provodi se s ciljem utvrđivanja stepena implementacije strateškog dokumenta, stepena ostvarenja općeg i posebnih ciljeva te efektivnosti i efikasnosti planiranih mjera i direktnih rezultata prema zacrtanim ciljevima i očekivanjima, kao i za sumiranje rezultata provedbe i osiguranje ulaznih elemenata za proces planiranja sljedećeg strateškog dokumenta.

Rezultati evaluacije su sumirani u formi Izvještaja o evaluaciji Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini 2020–2023.

U okviru predloženih aktivnosti CEDES je procijenio sljedeće:

- relevantnost dosadašnjih ciljeva u odnosu na probleme i potrebe na terenu te eventualno predložiti nove strateške pravce i/ili posebne ciljeve za naredni period;
- efikasnost dosadašnjih poduzetih mjera u dostizanju planiranih rezultata;
- efektivnost u ostvarenju planiranih ciljeva poredeći polazna i stanja na indikatorima u trenutku provedbe evaluacije;
- održivost dosadašnjih postignutih rezultata Strategije.

CEDES je također procijenio svrsishodnost i funkcionalnost platforme za monitoring implementacije

Strategije koju za potrebe izvještavanja koriste institucije i organizacije, i posebna pažnja je obraćena na zasebne dijelove platforme koje koriste institucije i organizacije.

Na osnovu prikupljenih podataka i informacija kreiran je set preporuka za izradu budućeg strateškog dokumenta.

Kriteriji za provedbu evaluacije koji su uzeti u obzir prilikom provedbe evaluacije su sljedeći:

- relevantnost (usklađenost) odabranih ciljeva s utvrđenim problemima i javnim potrebama;
- djelotvornost (efikasnost) – omjer planiranih i ostvarenih učinaka i predviđenih (korištenih) resursa radi postizanja optimalnog rezultata;
- učinkovitost (efektivnost) – obim ostvarivanja ciljeva strateškog dokumenta kroz poređenje polaznih i ostvarenih vrijednosti indikatora/pokazatelja uspjeha;
- održivost – trajnost pozitivnih promjena i učinaka.

Na osnovu provedene analize i procjene, evaluacijom se utvrdilo sljedeće:

- identificirane su prepreke i poteškoće u provedbi Strategije;
- formulirani su preporuke i načini za prevladavanje identificiranih poteškoća;
- formulirane su preporuke za izradu strateškog dokumenta za naredni period (2024–2027).

Osnova za evaluaciju Strategije bili su sljedeći dokumenti zvanično usvojeni od institucija BiH:

- Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini 2020–2023. (usvojena u januaru 2020. godine od Vijeća ministara BiH);
- Akcioni plan institucija Bosne i Hercegovine – Provođenje Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini 2020–2023. (usvojen 2020. godine od Vijeća ministara BiH).

Pored spomenutih dokumenata, za potrebe evaluacije su se koristili i ostali dokumenti i izvještaji koje su objavile institucije BiH, ali i međunarodne organizacije, te izvještaji Vijeća Evrope i Državnog sekretarijata SAD-a, a **lista korištene dokumentacije prikazana je u Prilogu I.**

Nekoliko ključnih činjenica koje treba uzeti u obzir prilikom određivanja opsega evaluacije ovog strateškog dokumenta su sljedeće:

- mnoge nadležnosti i operativne aktivnosti koje su povezane sa suprotstavljanjem trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini nadležnosti su nižih nivoa vlasti (entitetski nivo, kantonalni nivo u FBiH te nivo JLS), te će u konačnici upravo aktivnosti na nižim nivoima vlasti odrediti uspješnost realizacije ciljeva Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini 2020–2023;
- iako sama evaluacija eksplicitno ne obuhvata aktivnosti nižih nivoa vlasti, ključni elementi svrsishodnosti i uspješnosti realizacije postavljenih strateških ciljeva i mjera te aktivnosti definiranih Akcionim planom moguće je dobiti od članova različitih operativnih tijela u kojima su i predstavnici nižih nivoa vlasti (FBiH, RS, BDBiH, kantoni itd.);

- ključnu problematiku koja postoji u ovoj oblasti, problematiku iz prakse koju je potrebno adresirati budućim strateškim dokumentom, također je moguće uočiti kroz intervju s članovima spomenutih radnih tijela (kako na državnom tako i na nižim nivoima vlasti u BiH).

Upravo su to razlozi koji su opredijelili evaluacijski tim da istraživanja potrebna za evaluaciju Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini 2020–2023. radi i kroz intervju i s predstavnicima nižih organa vlasti i radnih tijela na nižim nivoima vlasti u BiH.

2. METODOLOŠKI PRISTUP I PROVEDENE AKTIVNOSTI

2.1. Metodološki pristup i korišteni alati

U svrhu provedbe evaluacije koristio se mješoviti metodološki pristup uključujući kvantitativne i kvalitativne metode, ali s većim naglaskom na kvalitativne metode.

Zadatak #1: Pregled dostupne i arhivske dokumentacije koja se odnosi na oblast borbe protiv trgovine ljudima u BiH.

a) *Analiza postojeće dokumentacije*

Glavni analitički alat uključio je detaljnu analizu dostupne ključne dokumentacije, a to se primarno odnosi na sljedeće dokumente:

- Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini 2020–2023. (usvojena u januaru 2020. godine od Vijeća ministara BiH);
- Akcioni plan institucija Bosne i Hercegovine – Provođenje Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini 2020–2023. (usvojen 2020. godine od Vijeća ministara BiH);
- Analitički izvještaj uz Mišljenje o zahtjevu za članstvo BiH u EU iz 2019, Evropska komisija;
- Izvještaj o trgovini ljudima za BiH Državnog sekretarijata SAD-a za 2019. godinu;
- Izvještaj o trgovini ljudima za BiH Državnog sekretarijata SAD-a za 2021. godinu;
- Izvještaj o trgovini ljudima za BiH Državnog sekretarijata SAD-a za 2022. godinu;
- Treći izvještaj za BiH (2022. godina) – Grupa eksperata za akciju protiv trgovine ljudima (GRETA);
- Globalni izvještaj o trgovini ljudima za 2022. godinu (UNDOC – Ured Ujedinjenih nacija za droge i kriminal);
- Izvještaj o stanju u oblasti trgovine ljudima i implementaciji Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH za 2020. i 2021. godinu, Državni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima;
- ostali dokumenti, planovi i izvještaji kako institucija BiH (i nižih nivoa vlasti) tako i međunarodnih organizacija, Vijeća Evrope, Državnog sekretarijata SAD-a itd., predstavljeni u Prilogu I evaluacijskog izvještaja.

Prikupljanje i analiza postojeće dokumentacije završeni su do 10. 7. 2023. godine.

Analiza postojeće i dostupne dokumentacije izvršena je tehnikom analize arhivske građe (engl. *desk review*) i analitičkom triangulacijom dostupnih informacija iz više različitih izvora.

b) Analiza platforme za monitoring implementacije Strategije

Poseban segment evaluacije bila je procjena svrsishodnosti i funkcionalnosti platforme za monitoring implementacije Strategije (tzv. statistički portal) koju za potrebe monitoringa i izvještavanja koriste institucije i organizacije. Predstavnicima evaluacijskog tima osigurani su pristup platformi i saradnja s osobama unutar institucija koje imaju pristup i detaljno poznaju arhitekturu spomenute platforme te koji rukovode funkcioniranjem platforme unutar Ministarstva sigurnosti BiH.

Analiza platforme za monitoring implementacije Strategije izvršena je na bazi informacija prikupljenih kroz:

- individualne polustrukturirane intervjue;
- fokusnu grupu;
- direktan pristup platformi od strane evaluatora.

Proces prikupljanja informacija i analize okončan je 15. 7. 2023.

c) Analiza aplikacije za procjenu ranjivosti

Analizirana je svrsishodnost i funkcionalnost aplikacije za procjenu ranjivosti na bazi intervjua i fokusnih grupa koje su provedene. Proces prikupljanja informacija i analize okončan je do 15. 7. 2023.

Zadatak #2: Provedba terenskog rada i prikupljanje podataka.

d) Intervjui s ključnim akterima i fokusne grupe

Proces prikupljanja analitičkih podataka (kako kvantitativnih tako i kvalitativnih) s ključnim akterima odvijao se putem polustrukturiranih intervjua na bazi upitnika te putem fokusnih grupa.

Polustrukturiranim intervjuima je obuhvaćena specifična grupa aktera koji su bili uključeni u izradi Strategije i Akcionog plana i/ili uključeni u provedbu i praćenje implementacije, kako bi se prikupilo što više informacija s terena, tj. mišljenja i iskustava ključnih aktera. Zasebni upitnici na bazi kojih će se odvijati polustrukturirani intervjui kreirani su za sljedeće grupe:

- a) koordinatori (na državnom i nižim nivoima vlasti);
- b) članovi Udarne grupe;
- c) međunarodne organizacije;
- d) nevladine organizacije;
- e) šira populacija (građani BiH).

Svrha upitnika bila je:

- definirati izazove s kojima se ključni akteri procesa suočavaju u borbi protiv trgovine ljudima i u implementaciji Strategije i Akcionog plana;
- provjeriti relevantnost ciljeva, mjera i aktivnosti definiranih Strategijom i Akcionim planom;
- provjeriti efektivnost ostvarivanja definiranih ciljeva (kroz ostvarivanje indikatora);
- provjeriti funkcionalnost, koherentnost i koordiniranost sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH;
- provjeriti utjecaj definiranih strateških ciljeva, mjera i aktivnosti na operativnu sposobnost institucija i organizacija na svim nivoima vlasti da se učinkovito bore protiv trgovine ljudima u BiH.

Analizom i komparacijom mnoštva subjektivnih mišljenja i objektivnih činjenica omogućeno je objektivno sagledavanje zajedničkih problema te stavova i mišljenja o gore navedenim temama.

Pregled održanih intervjua i fokusnih grupa predstavljen je u Prilogu 2 ovog izvještaja, **upitnici za intervjue i smjernice za fokusne grupe prikazani su u Prilogu 3** ovog izvještaja.

Eksperti su razvili osam upitnika vezano za specifične ciljeve Strategije, ali također vezano i za specifične grupe informanata koji će učestvovati u procesu.

Intervjuirani su odabrani predstavnici ključnih aktera, a čija iskustva i mišljenja predstavljaju koristan izvor informacija o funkcioniranju sistema za borbu protiv trgovine ljudima u BiH, ali i o mogućnosti provođenja praktičnih aktivnosti na terenu i na regionalnom i lokalnom nivou, gdje su veoma često i nadležnosti za praktično djelovanje. Svrha intervjua bila je prikupljanje informacija o stavovima, mišljenjima i percepcijama ključnih aktera koji su zaduženi za aktivnosti borbe protiv trgovine ljudima i onih koji učestvuju u procesima pripreme, provedbe i praćenja implementacije Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini (2020–2023) u svojstvu nosilaca mjera, odnosno u svojstvu korisnika rezultata mjera.

Ključna pitanja (teme) na koja je ova evaluacija nastojala odgovoriti su sljedeća:

- Na koji način radna grupa koordinira borbu protiv trgovine ljudima za cijelu zemlju? Da li radna grupa funkcionira dobro? Kako je definiran njen pravni status? Da li je njena uloga dovoljno ojačana i da li njen rad ima praktične implikacije na nižim nivoima vlasti, gdje se nalazi i cijeli set praktično upotrebljivih mehanizama za borbu protiv trgovine ljudima?
- Na koji način se u BiH prikupljaju obavještajni podaci vezani za trgovinu ljudima? Da li je proces identifikacije žrtava dobro planiran i da li postoje praktični mehanizmi u upotrebi? Ko vrši analizu rizika i prikupljenih obavještajnih podataka i kakve implikacije te analize imaju u smislu reakcije BiH na trendove trgovine ljudima? Kakvi su kapaciteti institucija uključenih u proces i koji su ključni nedostaci i problemi s kojima se suočavaju?
- Da li relevantne agencije imaju jasno definirane nadležnosti u procesu borbe protiv trgovine ljudima?

Kakva je uzročno-posljedična veza njihovih aktivnosti? Kakve su saradnja po horizontalnim nivoima i vertikalna saradnja?

- Da li tužioci i policijski službenici imaju dovoljno znanja i iskustva da krivično gone počiniocima trgovine ljudima i rade na osiguravanju osuđujućih presuda? Da li su održane obuke? Kakav je kvalitet obuka? Kakva je saradnja policije i tužilaštva?
- Da li su prikupljanje dokaza i dokazni postupak u sudskim postupcima standardizirani i na koji način?
- Kakva je uloga socijalnih službi u sprečavanju trgovine djecom u smislu prevencije, ali i zaštite žrtava?
- Koliko su česti slučajevi ponovne viktimizacije djece nakon reintegracije u njihove porodice? Kako se osigurava da do toga ne dolazi? Koje su nadležne institucije i koja se praksa primjenjuje u otkrivanju ponovne viktimizacije djece?
- Da li je Bosna i Hercegovina razvila sveobuhvatan, multidisciplinarni i na žrtve orijentiran pristup kako bi se bolje identificirale i zaštitile žrtve, posebno djeca? Kako to u praksi funkcionira (primjeri trgovine djecom, prosjačenje)?
- Kakav je nivo međunarodne saradnje u smislu zajedničkih istražnih timova i zajedničkih operacija? Kako sistem međunarodne saradnje funkcionira? Koje institucije su uključene i odgovorne? Na čiji zahtjev se pokreće međunarodna saradnja te vrste i kako?
- Zašto smatrate, ako smatrate, da vlada ulaže dovoljne napore u procesu borbe protiv trgovine ljudima?
- Da li još uvijek policija iz nedostatka kapaciteta i znanja istražuje djela trgovine ljudima pod manjim prekršajima? Kako ćete dokazati da je situacija poboljšana? Da li sudije izriču kazne koje nisu bile u skladu s minimalnim kaznama za trgovinu ljudima i da li navode nerazumne "olakšavajuće okolnosti" kako bi smanjile kazne? Kako ćete dokazati da je situacija poboljšana?
- Kako osigurati da policija i organi provođenja zakona vrše istrage i gonjenja usredotočena na žrtve? Šta je potrebno izmijeniti, unaprijediti?
- Da li je Udarne grupa protiv trgovine ljudima (koja djeluje kao jedini mehanizam za koordinaciju napora za provođenje zakona u oba entiteta) poboljšala efikasnost svog rada? Na koji način? Koji su to rezultati postignuti?
- Da li je praksa kažnjavanja žrtava za nezakonita djela pod prisilom trgovaca ljudima i dalje osnova za kažnjavanje žrtava? Gdje, u kojem dijelu BiH? U čemu je problem s identifikacijom žrtava (po kategorijama žene, djeca, radnici itd.)? Zašto se žrtvama ne pruža adekvatna pomoć? Šta je adekvatna pomoć žrtvama?

- Ko su ključni pružaoci pomoći žrtvama? Ko i na koji način pruža pomoć žrtvama? Da li su dostupna dovoljna finansijska i materijalna sredstva za pomoć žrtvama? Navesti kategorije pomoći žrtvama po ranjivim grupama i sredstva koja su alocirana iz budžeta i međunarodnih organizacija.

Princip da se za svaku uočenu slabost, problem, nepravilnost traži od informanata da iz svoje perspektive ponude optimalno rješenje koristit će se u procesu planiranja buduće strategije.

Svako od navedenih pitanja bit će prilagođeno i razrađeno u skladu s ciljnom grupom informanata (pet ciljnih grupa informanata: koordinatori (na državnom i nižim nivoima vlasti); članovi Udarne grupe; međunarodne organizacije; nevladine organizacije, šira populacija (građani). Zasebni upitnici za svaku ciljnu grupu prikazani su u Prilogu 3 ovog izvještaja.

Proces intervjuja s ključnim akterima i fokusnim grupama okončan je 14. 7. 2023.

e) Anketa za širu grupu populacije

Jedan od alata koji je evaluacijski tim CEDES-a predložio jeste i anketiranje šire populacije BiH o percepciji vezanoj za aktivnosti, rezultate aktivnosti i procese koji su vezani za borbu protiv trgovine ljudima u BiH. Online anketu je kreirao CEDES-ov tim, odobrio ju je Program podrške zaštiti ljudskih prava (USAID/INSPIRE) i objavljena je na društvenim medijima institucija i organizacija, prije svega Programa podrške zaštiti ljudskih prava (USAID/INSPIRE), te profilima društvenih mreža CEDES-a. Anketa je kreirana u alatu Google Forms. **Sadržaj anketnog upitnika za širu populaciju prikazan je u Prilogu 4** ovog izvještaja. CEDES je preko profila na društvenim mrežama izvršio dodatnu promociju ankete kako bi njen doseg bio što veći u cijeloj BiH i kako bi se dobili odgovori od različitih grupa najšire populacije. Ciljna populacija je cjelokupna populacija BiH (bez naglašenih demografskih preferencija – godine starosti, spol, geografska lokacija, rasa, nacionalna ili vjerska pripadnost i sl.). Reprezentativni uzorak je 300 slučajnih korisnika društvenih mreža u BiH.

Proces anketiranja šire populacije okončan je 19. 7. 2023. godine, a rezultati ankete su uzeti u obzir prilikom kreiranja evaluacijskog izvještaja. **Rezultati anketiranja šire populacije prikazani su u Prilogu 5 ovog izvještaja.**

Zadatak #3: Predstavljanje preliminarnih nalaza evaluacije.

f) Nacrt evaluacijskog izvještaja

Na osnovu prikupljenih podataka, rezultata intervjuja, fokusnih grupa i ankete za širu populaciju BiH, ekspertni tim je izradio nacrt izvještaja i predstavio ga predstavnicima Ministarstva sigurnosti BiH i Programa podrške zaštiti ljudskih prava (USAID/INSPIRE), s fokusom na predstavljanje preliminarnih nalaza i preporuka. Nacrt izvještaja o evaluaciji dostavljen je Ministarstvu sigurnosti BiH i Programu podrške zaštiti ljudskih prava (USAID/INSPIRE) na razmatranje i komentiranje, te bi usaglašeni stavovi (na bazi informiranog i argumentiranog pristupa procesu evaluacije) trebali biti uključeni u konačni izvještaj o provedenoj evaluaciji.

Ovaj zadatak je okončan do 1. 9. 2023. godine.

Zadatak #4: Finaliziranje evaluacijskog izvještaja.

g) Finaliziranje evaluacijskog izvještaja

Zadatak je obuhvatio isporuku konačnog evaluacijskog izvještaja sa svim prilogima, a nakon usaglašavanja komentara dobijenih od Ministarstva sigurnosti BiH i Programa podrške zaštiti ljudskih prava (USAID/INSPIRE).

Konačni evaluacijski izvještaj uključivat će, najmanje, sljedeće sekcije:

- izvršni sažetak;
- popis tabela, grafika, shema i drugih grafičkih elemenata;
- ključne nalaze evaluacije i zaključke;
- opis metodologije za provedbu evaluacije uključujući opis ključnih pojmova, pregled korištenih evaluacijskih instrumenata, kriterija i ciljeva evaluacije;
- pojedinačni osvrt na specifične ciljeve evaluacije uključujući evaluaciju progressa realizacije strateških ciljeva, prioriteta i mjera prema postavljenim pokazateljima (indikatorima);
- set preporuka za izradu novog strateškog dokumenta;
- listu priloga koji se odnose na ključne izvore informacija i
- baze podataka, arhivsku građu, audiozapise i/ili videozapise, transkripte i sl., primarne izvore informacija.

Finalni izvještaj evaluacije predstavljen je 14. 9. 2023.

3. IZVRŠNI SAŽETAK

3.1. Glavni nalazi evaluacije

Relevantnost: na osnovu rezultata provedene analize podataka iz praćenja provedbe Strategije te mišljenja i stavova intervjuiranih direktnih učesnika planiranja i implementacije Strategije i Akcionog plana, te na bazi analiza izvještaja i preporuka datih od međunarodnih mehanizama za monitoring, prvenstveno Vijeća Evrope i Državnog sekretarijata SAD-a iz 2019. godine, ali i problema koje su institucije u BiH uočavale u tom periodu, utvrđeno je da je opći cilj, kao i posebni ciljevi Strategije, u potpunosti obuhvatio i adresirao ključnu problematiku kao i ključne preporuke. Ti izvještaji su naglašavali nekoliko ključnih tema i oblasti koje je bilo potrebno unaprijediti i to se prije svega odnosi na:

- definiranje pravnog statusa tijela osnovanih u okviru sistema borbe protiv trgovine ljudima i jačanje uloge tih tijela u okviru sistema;
- osiguravanje resursa za funkcioniranje svih tijela (pogotovo na nižim nivoima vlasti) u sistemu borbe protiv trgovine ljudima;
- jačanje efikasnosti saradnje nadležnih agencija i radnih tijela formiranih unutar sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH (horizontalna i vertikalna koordinacija), uz jasno definirane nadležnosti i obaveze;
- jačanje kapaciteta sudova i tužilaštava, te policijskih organa u smislu prepoznavanja potencijalnih žrtava i efikasnijeg gonjenja počilaca krivičnog djela trgovine ljudima;
- provođenje preventivnih aktivnosti u saradnji sa svim organima koji su uključeni u sistem (uključujući i socijalnu službu);
- razvijanje sveobuhvatnog, multidisciplinarnog i na žrtve orijentiranog pristupa kako bi se bolje identificirale i zaštitile žrtve, posebno djeca.

Iako posebni cilj 1 artikulira potrebe za izmjenom krivičnog zakona u BiH, manjak fokusa na izmjene ostalih zakona i regulative koje definiraju različite povezane oblasti koje sačinjavaju sistem borbe protiv trgovine ljudima (prevencija, zaštita žrtava, kompenzacija, socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvena zaštita, rad itd.) donekle umanjuju relevantnost ovog posebnog cilja, što je potrebno unaprijediti u idućem planskom periodu. Definirani posebni cilj 2 prepoznaje prevenciju u borbi protiv trgovine ljudima i općenito u smanjenju kriminalnih aktivnosti kao ključni element. Svi metodološki pristupi u borbi protiv trgovine ljudima temelje se na prevenciji i stvaranju uvjeta za sprečavanje i smanjenje trgovine ljudima te razvoj održivih sistema ranog upozoravanja na slučajeve trgovine ljudima. To je prepoznato i od nadležnih institucija u Bosni i Hercegovini i inkorporirano u posebni cilj 2. Ipak, određene elemente na koje nije stavljen fokus ili su minimizirani u Akcionom planu i strateškim programima, posebno u pogledu izgradnje mehanizama prevencije i smanjenja trgovine ljudima te razvoja održivih sistema ranog upozoravanja na slučajeve trgovine ljudima, nužno je adresirati u idućem planskom periodu. Posebni cilj 3 adresira otkrivanje i krivično

gonjenje počinitelja krivičnog djela trgovine ljudima i povezanih krivičnih djela, te se može konstatirati da je u samoj definiciji posebnog cilja izostavljen dio koji se odnosi na poboljšanje zaštite prava žrtava u krivičnim postupcima, što je tehnički propust koji je kroz Akcioni plan i definirane strateške programe poboljšanja zaštite prava žrtava u krivičnim postupcima ispravljen.

Kroz posebni cilj 4 odgovoreno je na većinu preporuka iz izvještaja međunarodnih mehanizama za monitoring, prvenstveno Vijeća Evrope i Državnog sekretarijata SAD-a, koje se tiču harmonizacije indikatora za prepoznavanje žrtava trgovine ljudima, edukacije vezane za identifikaciju žrtava, koordinacije, usvajanja minimalnih standarda za zaštitu žrtava trgovine ljudima, te koje se tiču obeštećenja žrtava trgovine ljudima i pružanja besplatne pravne pomoći i osiguravanja sredstava za NVO koje vode sigurne kuće. Kao nedostatak može se konstatirati nepostojanje aktivnosti koje se odnose na samoprocjenu žrtava trgovine ljudima, njihovo informiranje i upućivanje na sve radnje koje slijede nakon samoprijave i na njihova prava (mapa puta). Određene bitne teme su izostavljene, kao što su podizanje svijesti o trgovini ljudima u smislu kažnjivosti korisnika usluga žrtava trgovine ljudima u smislu radne eksploatacije, te identifikacija žrtava trgovine ljudima za poslovni sektor. Osim toga, ključni nedostatak je nepostojanje jasno mapiranog institucionalnog odgovora i jasno definirane koordinacije aktivnosti (horizontalno i vertikalno) pojedinih institucija i ustanova koje mogu doprinijeti boljoj identifikaciji žrtava trgovine ljudima, te je sve potrebno spustiti i na lokalni nivo (nivo praktične primjene), odnosno nedostaje tzv. mapa puta identifikacije žrtve trgovine ljudima. Kako bi se postigli rezultati u okviru posebnog cilja 5, osmišljene su dvije glavne grupe aktivnosti/strateški programi. Prvi program fokusira se na poboljšanje saradnje s ključnim akterima civilnog društva, sindikatima, privatnim sektorom i akademskom zajednicom. Drugi program usmjeren je na unapređenje međunarodne saradnje, prepoznajući važnost sinhronizacije akcije i razmjene informacija s drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Uzevši u obzir predložene strateške programe, može se konstatirati da posebni cilj 5 nije dobro artikuliran u smislu njegove same definicije, jer je u samoj definiciji fokus na „saradnji između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija na svim nivoima vlasti“, a ne spominje se međunarodna saradnja, iako je jedan od strateških programa jasno fokusiran na međunarodnu saradnju. Sama struktura strateškog dokumenta nije tipična, te u izradi Strategije nije primijenjena neka od metodologija koje su prepoznate kao dobre prakse u BiH, a također nedostaju indikatori na svim nivoima, njihove polazne i ciljne vrijednosti te finansijske vrijednosti planiranih aktivnosti.

Efikasnost: efikasnost realizacije Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) trebalo bi pratiti na osnovu broja realiziranih aktivnosti definiranih u Akcionom planu te realizacije planiranih finansijskih sredstava predviđenih za realizaciju definiranih aktivnosti. To u slučaju predstavljene strukture Strategije i Akcionog plana nije moguće jer je definicija planiranih sredstava izostala u samom Akcionom planu, odnosno navedeni su samo potencijalni izvori finansiranja, ali ne i vrijednosti. Strategija se prati kroz godišnji Izvještaj o stanju u oblasti trgovine ljudima i o implementaciji Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima BiH (2020–2023), koji je u vrijeme evaluacije Strategije bio dostupan za 2020. i 2021. godinu, dok su se određene informacije o završenim aktivnostima u 2022. i 2023. godini dobile u procesu evaluacije kroz intervju i fokusne grupe. Određeni, manji broj aktivnosti planiranih Akcionim planom nije bio implementiran u trenutku evaluacije, te nije bilo potvrde da će se te aktivnosti uspješno okončati do kraja 2023. godine. U cjelini, ostvareni rezultati ukazuju na značajan trud i posvećenost u ostvarivanju ciljeva Strategije za borbu protiv trgovine ljudima, ali isto tako pokazuju i prostor za unapređenje samog procesa strateškog planiranja i implementacije Strategije te potrebu za osiguravanjem dodatnih adekvatnih resursa od strane institucija BiH.

Efektivnost: bez sinhroniziranih aktivnosti svih nivoa vlasti u BiH (uz čvrstu i reguliranu horizontalnu i vertikalnu koordinaciju i sistemsku rješenja) rezultati borbe protiv trgovine ljudima neće biti postignuti, a efektivnost Strategije bi bila upitna. Općenito, Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) ima nekoliko aspekata koji utječu ili mogu utjecati na smanjenje efektivnosti u budućem periodu, te ih je nužno što prije adresirati, a to su sljedeći:

- nedostatak jasno definiranog i potpuno mapiranog, pravno i institucionalno reguliranog referalnog mehanizma te sistema horizontalne i vertikalne koordinacije, jasno i precizno postavljenih zadataka, obaveza i nadležnosti formiranih tijela;
- nedostatak dubinskog (po vertikali) prilagođavanja zakona i regulative povezanih oblasti koje na određeni način trebaju imati ulogu u sistemu borbe protiv trgovine ljudima (školstvo, zdravstvo, socijalna zaštita, oblast rada i zapošljavanja itd.);
- nedostatak potpune opredijeljenosti vlada da iz budžeta finansiraju aktivnosti uspostavljeni sistem čini ranjivim;
- umanjen fokus akcionih planova (na svim nivoima) na rješavanje realnih problema, i preuzimanje aktivnosti na nižim novima bez prilagođavanja realnim potrebama;
- uslijed nedovoljne institucionalizacije pojedini procesi (izvještavanje o implementaciji akcionih planova i unos podataka u digitalni informaciono-statistički portal) na nižim nivoima vlasti zavise od agilnosti koordinatora, ili su pod negativnim utjecajem političke situacije (primjer RS-a);
- istraživanja koja se provode ne rezultiraju konkretnim smjernicama za poboljšanje (primijenjena istraživanja);
- umanjena efektivnost provedbe kampanja podizanja svijesti uslijed neadekvatno planiranih kampanja i nedostatka izvještavanja o efektima kampanja;
- nedostatak zagovaranja za institucionalna i zakonska unapređenja (sistemska rješenja) od strane nevladinog sektora, s dosadašnjim fokusom na interventno djelovanje;
- neusklađenost s drugim tematskim strateškim dokumentima kao što su npr. Akcioni plan za Rome i drugi strateški dokumenti;
- manjak fokusa na izgradnji mehanizama za sprečavanje i ograničavanje mogućnosti nastanka trgovine ljudima i stvaranje ambijenta osnaživanja društveno prihvatljivih oblika ponašanja i razvijanja održivih sistema ranog upozoravanja o slučajevima trgovine ljudima;
- nedostatak kontinuiteta na jačanju ljudskih resursa i tehničke opremljenosti policijskih agencija, posebno Granične policije (gdje postoji hronični manjak policajaca);
- manjak aktivnog uključivanja institucija u zaštitu prava žrtava u krivičnim postupcima;
- neadekvatno korištenje informatičkog alata u vidu mobilne aplikacije pod nazivom „Procjena ranjivosti“, te uočena potreba za repozicioniranjem upotrebe aplikacije (u smislu ko je i za šta koristi);
- nedostatak fokusa na obuke u oblasti identifikacije žrtava, neadekvatne ciljne grupe ili učesnici obuke,

upitan kvalitet predavača, neprovođenje obuka od nadležnih institucija, ustanova u čijem je djelokrugu rada provođenje obuka;

- nedostatak fokusa na procese identifikacije žrtava koji se odvijaju na lokalnom nivou, kroz lokalne institucije i tijela kao što su mobilni identifikacioni timovi (koji su formirani u pojedinim JLS);
- nedostatak kvalitetne saradnje s akademskom zajednicom u smislu uvođenja kurikuluma;
- nedostatak rezultata međunarodne saradnje u smislu potpisivanja sporazuma s drugim zemljama (regiona i ostalim).

Održivost: općenito, Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) ima nekoliko aspekata koji umanjuju ili u budućem periodu mogu imati negativan utjecaj na održivost, te ih je potrebno urgentno adresirati u idućem planskom periodu, a to su sljedeći:

- nedostatak dubinskog (po vertikali) prilagođavanja zakona i regulative povezanih oblasti koje na određeni način trebaju imati ulogu u sistemu borbe protiv trgovine ljudima (školstvo, zdravstvo, socijalna zaštita itd.);
- nedostatak jasno definiranog i potpuno mapiranog, pravno i institucionalno reguliranog referalnog mehanizma te sistema horizontalne i vertikalne koordinacije, jasno i precizno postavljenih zadataka, obaveza i nadležnosti formiranih tijela;
- neuniformnost pravila rada (na različitim nivoima vlasti) uključujući i osiguravanje nadoknade za rad u koordinacionim timovima;
- nedostatak potpune opredijeljenosti vlada da iz budžeta finansiraju aktivnosti uspostavljeni sistem čini ranjivim;
- relativno nisko učešće institucija, ustanova, organizacija i profesionalaca s terena, iz različitih oblasti, u planiranju i provođenju aktivnosti prevencije (i kampanja podizanja svijesti), te u velikom obimu oslanjanje na nevladin sektor u tim procesima;
- fokus organizacija civilnog društva na interventnu podršku pripadnicima romske zajednice, a primijećeno je jako malo zagovaranja za izmjene zakona i propisa te unapređenje i usklađivanje ovog strateškog programa s drugim tematskim strateškim dokumentima kao što je npr. Akcioni plan za Rome;
- hronični nedostatak kadrova u policijskim agencijama, ali i česta fluktuacija kadrova (kako unutar agencije tako i iz jedne u drugu agenciju ili instituciju);
- nedostatak sistemskih institucionalnih aktivnosti obuke sudija i tužilaca kroz centre za edukaciju sudija i tužilaca kako bi usvojene smjernice (VSTV-a) zaista doprinijele unapređenju postupanja u predmetima trgovine ljudima;
- nedostatak adekvatne i kontinuirane institucionalne podrške žrtvama kako bi imale pristup adekvatnoj pravnoj pomoći tokom cjelokupnog krivičnog postupka. Manjak institucionalizacije u segmentu pružanja besplatne pravne pomoći (oslanjanje isključivo na aktivnosti CSO-a);

- manjak institucionalizacije vrlo bitnih lokalnih radnih tijela poput MIT-a, koji implicira manjak finansijske održivosti tih tijela;
- manjak institucionalizacije u segmentu obuke vezano za zaštitu žrtava trgovine ljudima;
- preuzimanje inicijative od strane međunarodnih organizacija kao supstituta za inertnost domaćih institucija (na različitim nivoima vlasti) može stvoriti preduvjete za predstavljanje neodrživih procesa i rezultata, te o tome treba voditi računa u idućem periodu.

3.2. Glavni zaključci evaluacije

Zaključak – relevantnost: Strategijom definirani opći cilj kao i posebni ciljevi su relevantni, odnosno uglavnom usklađeni s potrebama i ključnom problematikom u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u BiH. I opći i posebni ciljevi koji su definirani u okviru Strategije procijenjeni su kao relevantni i za naredni period, ali je zasigurno potrebno redefinirati određene strateške programe i aktivnosti, te dodati nove koji će biti u skladu s realnim potrebama. Relevantnost posebnog cilja 1 je djelimično smanjena vezano za izostanak prilagođavanja pravne regulative u vezi s povezanim oblastima koje sačinjavaju sistem borbe protiv trgovine ljudima (prevencija, zaštita žrtava, kompenzacija, socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvena zaštita, rad itd.), što bi svakako trebalo biti prioritet u idućem planskom periodu. Relevantnost posebnog cilja 2 je djelimično umanjena zbog nedostatka fokusa strateških programa definiranih u Akcionom planu na određene aspekte posebnog cilja 2 (kao što su izgradnja sistema ranog upozoravanja, uspostava efikasnih mehanizama za sprečavanje i mogućnosti nastanka trgovine ljudima, stvaranje ambijenata osnaživanja društveno prihvatljivog ponašanja), tome bi trebalo posvetiti značajnu pažnju u narednom planskom periodu. Posebni cilj 3 odražava važnost poboljšanja tehničkih i institucionalnih aspekata u krivičnom gonjenju osoba uključenih u trgovinu ljudima, te je kao takav bio i ostao još uvijek veoma relevantan. Visoku relevantnost posebnog cilja 4 umanjuju nedostajući strateški programi i djelovanja koja se tiču nepostojanja aktivnosti koje se odnose na samoprocjenu žrtava trgovine ljudima i aktivnosti koje se odnose na njihovo informiranje i upućivanje na sve radnje koje slijede nakon samoprijave i na njihova prava (mapa puta), te nedostatak aktivnosti vezanih za borbu protiv trgovine ljudima u domenu radne eksploatacije. Posebni cilj 5 se fokusira na učinkovitu saradnju i međusobnu podršku između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija (uključujući NVO, akademije i sl.) u borbi protiv trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini. Posebni cilj 5 nije dobro artikuliran u smislu njegove same definicije, jer je u samoj definiciji fokus na „saradnji između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija na svim nivoima vlasti“, a ne spominje se međunarodna saradnja, mada, uzevši u obzir definiranje strateških programa, suštinski jeste relevantan. Sama struktura strateškog dokumenta nije tipična, te bi u idućem planskom periodu trebalo primijeniti neku od metodologija prepoznatih kao dobre prakse u BiH, gdje je moguće jasno slijediti vertikalnu logiku strateškog i implementacionog dokumenta, te definirati indikatore na svim nivoima, njihove polazne i ciljne vrijednosti, kao i definirati finansijske vrijednosti provođenja aktivnosti. **Uzevši u obzir gore navedeno, može se zaključiti da je opći cilj, kao i posebni ciljevi ove strategije, visoko relevantan kako za Strategiju (2020–2023) tako i za naredni planski period, uz adresiranje spomenutih nedostataka i aspekata koji djelimično umanjuju relevantnost.**

Zaključak – efikasnost: uzevši u obzir okolnosti u kojima su kreirani i implementirani Strategija i Akcioni plan, političku nestabilnost u BiH, koja zasigurno utječe na implementaciju Strategije i Akcionog plana, dostupne ljudske resurse, kao i restriktivan pristup u dodjeli budžetskih sredstava za implementaciju aktivnosti, može se zaključiti da je većina aktivnosti uspješno implementirana **i da je efikasnost realizacije Strategije (Akcionog plana) umjerena do visoka.** U idućem periodu potrebno je prilikom kreiranja strateškog dokumenta i akcionog plana koristiti format koji omogućava bolje definiranje indikatora koji prate standardiziranu strukturu dokumenta (opći cilj, posebni cilj, prioritet, mjera, programi/projekti) te omogućava jasno postavljanje vrijednosti indikatora, i to početne i ciljne vrijednosti (na različitim nivoima indikatora). Potrebno je i definirati finansijske vrijednosti pojedinih aktivnosti, što je sada slučaj samo za nekoliko aktivnosti koje se finansiraju iz budžeta institucija. Uočeno stanje može indicirati potrebu za uključivanjem i osiguravanjem dodatnih resursa (ljudskih i finansijskih) i potrebu poboljšanja saradnje između institucija u procesu implementacije aktivnosti u oblasti krivičnog gonjenja, ali i u drugim oblastima, a o čemu treba voditi računa prilikom planiranja narednog strateškog dokumenta.

Zaključak – efektivnost: posmatrajući efekte pojedinih strateških programa, vidljivo je da izostanak jasno reguliranog referalnog mehanizma za borbu protiv trgovine ljudima koji nije precizno mapiran i regulatorno i institucionalno definiran uzrokuje smanjenje efektivnosti većine poduzetih mjera i aktivnosti. Lošu efektivnost moguće je uočiti u aktivnostima koje su općenito vezane za uspostavu ili usklađivanje zakonodavnog i regulatornog okvira i aktivnostima koje podrazumijevaju poboljšanje institucionalnog okvira (povećanu institucionalizaciju procesa i institucionalnog vlasništva nad rezultatima realiziranih aktivnosti). Također, nedostatak budžetskih sredstava za finansiranje strateških programa i oslanjanje gotovo isključivo na finansiranje međunarodnih organizacija ne daju doprinos efektivnom provođenju Strategije. Podizanje svijesti građana je rađeno kroz mnogobrojne aktivnosti institucija i organizacija civilnog društva, no rezultati tih kampanja u pojedinim segmentima procijenjeni su kao relativno niski, te je potrebno raditi na kvalitetnijoj pripremi i provođenju kampanja uz analizu postignutih rezultata/efekata kampanja. Potrebno je da Odsjek za borbu protiv trgovine ljudima, koji djeluje u okviru MS BiH, preuzme koordinatorsku ulogu sa svim međunarodnim organizacijama/institucijama i nevladinim sektorom u osmišljavanju, provođenju i analizi rezultata svih kampanja koje se provode u BiH u ovoj oblasti. Strateški programi vezani za prevenciju nisu bili usmjereni na izgradnju mehanizama za sprečavanje trgovine ljudima, uključivanje svih relevantnih ciljnih grupa u aktivnosti, te promociju društveno prihvatljivog ponašanja i sistema ranog upozoravanja (nije precizno definirano), te bi fokus u idućem periodu trebao biti na tom. Umanjenju efektivnosti također su doprinijeli formiranje neodrživih tijela za borbu protiv trgovine ljudima, veliki broj radnih tijela na različitim nivoima vlasti bez jasnog zadatka i nadležnosti (kao što je npr. mreža specijaliziranih tužilaca i istražitelja), a nedostatak institucionalizacije (i vertikalne sinhronizacije) može negativno utjecati na rad tih tijela (tada rad zavisi od političke situacije, agilnosti i opredijeljenosti pojedinca itd.). Nasuprot tome, usvajanje smjernica od strane VSTV-a za postupanje u predmetima trgovine ljudima (4 smjernice za efikasnije procesuiranje trgovine ljudima u četiri tematske oblasti: naknada štete za žrtve trgovine ljudima; nekažnjavanje žrtava trgovine ljudima; kažnjavanje korisnika usluga žrtava trgovine ljudima; i kažnjavanje pravnih lica za trgovinu ljudima) predstavlja korak u pravom smjeru, koji veoma doprinosi efektivnosti. Potrebne su i promjene u sistemu Udarne grupe u smislu da su stalni članovi Udarne grupe samo predstavnici institucija koji su prošli sigurnosne provjere, te bi kao takvi mogli učestvovati u razmjeni informacija o istragama i usmjeravanju istraga, jer te informacije nose oznaku „tajno“. Na taj način bi se stvorili uvjeti za konkretizaciju zadataka Udarne grupe i veću efektivnost. Jačanju efektivnosti bi doprinijela i institucionalizacija procesa edukacije

institucija/profesionalaca u sistemu borbe protiv trgovine ljudima na svim nivoima vlasti. Također je potrebno u idućem periodu adresirati elemente koji umanjuju efektivnost, kao što su pitanje svrishodnosti i upotrebljivosti aplikacije za procjenu ranjivosti (problem korisnika oko razumijevanja primarne namjene aplikacije, funkcionalnosti u skladu s primarnom namjenom itd.), nedostatak institucionalnog pristupa u kreiranju i provođenju obuka, što se reflektira i na kvalitet obuka, nepostojanje elemenata koji osiguravaju potpunu adekvatnu zaštitu žrtava, kao što je nemogućnost školovanja djece u sigurnim kućama, nepostojanje interventnog smještaja (72 sata), nedostatak zvaničnih procedura kontrola rada sigurnih kuća (u smislu adekvatnosti zaštite koju pružaju ŽTLJ), neadekvatno pružanje pravne pomoći od strane nadležnih institucija te nedostatak mapiranja, standardiziranja i striktnog praćenja aktivnosti svih učesnika u procesima od strane institucija. Doprinos uspostave i jačanje međunarodne saradnje efektivnosti vidljivi su i trebaju biti nastavljeni i ubrzani i u smislu ratificiranja relevantnih međunarodnih konvencija, ali i bilateralnih sporazuma sa zemljama okruženja (ali i drugim zemljama). Ipak, uzevši u obzir početno stanje (2019. godina) i političke uvjete u kojima je Strategija kreirana i implementirana, značajan pomak je napravljen u odnosu na 2019. godinu **te se može konstatirati da je efektivnost Strategije umjerena.**

Zaključak – održivost: najznačajniji elementi koji umanjuju održivost Strategije i predstavljaju prijetnju za trajnost značajnih pozitivnih pomaka koji su učinjeni implementacijom ove strategije su sljedeći:

- nedostatak dubinskog (po vertikali) prilagođavanja zakona i regulative povezanih oblasti koje na određeni način trebaju imati ulogu u sistemu borbe protiv trgovine ljudima (školstvo, zdravstvo, socijalna zaštita itd.);
- manjak fokusa na izmjene zakonskog i regulatornog okvira. Ako postojeći zakoni ne prate potrebe, to može biti značajan izazov;
- nedostatak jasno definiranog i potpuno mapiranog, pravno i institucionalno reguliranog referalnog mehanizma te sistema horizontalne i vertikalne koordinacije, jasno i precizno postavljenih zadataka, obaveza i nadležnosti formiranih tijela;
- neuniformnost pravila rada (na različitim nivoima vlasti) uključujući i osiguravanje nadoknade za rad u koordinacionim timovima;
- nedostatak potpune opredijeljenosti vlada da iz budžeta finansiraju aktivnosti uspostavljeni sistem čini ranjivim;
- veliki broj radnih tijela na svim nivoima vlasti čiji rad se ne može smatrati potpuno institucionaliziranim, nije u potpunosti reguliran, zavisi od političke situacije, volje i afiniteta pojedinaca itd.;
- pružanje pravne pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima u ostvarivanju prava na naknadu nematerijalne štete te zaštita žrtava trgovine ljudima još uvijek nisu u potpunosti precizno definirani, regulirani i kontrolirani od strane nadležnih institucija, koje kroz svoje kapacitete trebaju preuzeti značajniju ulogu;
- nizak stepen uključenosti profesionalaca iz različitih sektora u planiranje i provođenje aktivnosti predstavlja potencijalni rizik koji treba biti adresiran pojačanom dvosmjernom komunikacijom;
- preuzimanje inicijative od strane međunarodnih organizacija kao supstituta za inertnost domaćih institucija

(na različitim nivoima vlasti) mogu stvoriti preduvjete za predstavljanje neodrživih procesa i rezultata, te o tome treba voditi računa u idućem periodu.

Upravo je to razlog što je održivost Strategije ocijenjena kao umjerena, te je ove probleme potrebno adresirati na adekvatan način u idućem planskom periodu. U cjelini, održivost rezultata provedenih aktivnosti može biti poboljšana kontinuiranim angažmanom, koordinacijom i institucionalnom podrškom, većom institucionalizacijom i jasnim reguliranjem procesa sistema borbe protiv trgovine ljudima kako bi se osigurala dugotrajna i efikasna borba protiv trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini.

3.3. Glavne preporuke evaluacije

Ključne preporuke koje su prikazane kao rezultati ove evaluacije svrstane su u tri osnovne grupe preporuka i predstavljene su u nastavku Izvještaja (poglavlje 6).

Prva grupa preporuka odnosi se na proces definiranja strateškog dokumenta za naredni period (2024–2027)¹ i u njima su adresirana pitanja strukture strateškog dokumenta i Akcionog plana te su date smjernice za korištenje potencijalnih metodologija i praksi u samoj izradi strateškog dokumenta koje su prepoznate kao dobre prakse. To će omogućiti bolje praćenje efikasnosti i efektivnosti implementacije strategije u budućem periodu.

Druga grupa preporuka odnosi se na adresiranje pitanja vezanih za nisku institucionalizaciju određenih procesa u borbi protiv trgovine ljudima, te potrebu za precizno mapiranim, jasno, pravno, regulatorno i institucionalno definiranim sistemom borbe protiv trgovine ljudima u BiH, te na potrebu jasno i precizno reguliranih nadležnosti i obaveza svih aktera u sistemu borbe protiv trgovine ljudima, s posebnim osvrtom na horizontalnu i vertikalnu koordinaciju (a posebno vertikalnu sinhronizaciju).

Treća grupa preporuka odnosi se na uočene nedostatke u procesima prevencije, identifikacije žrtava i počinitelja krivičnih djela trgovine ljudima, krivičnog gonjenja, zaštite žrtava trgovine ljudima te uspostavu partnerstva unutar BiH (institucije i NVO, akademija i sl.), ali i međunarodne saradnje.

¹ Strateško planiranje u vremenskom okviru planiranja u EU (sedmogodišnji period), a trenutni sedmogodišnji period je 2021–2027. godine.

4. NALAZI EVALUACIJE

4.1. Nalazi evaluacije za temu relevantnosti

Strategijom je definiran sljedeći opći cilj: „Osigurati stalan, sveobuhvatan i održiv odgovor društva na trgovinu ljudima kroz ojačan sistem prevencije, gonjenja počinitelja krivičnih djela povezanih s trgovinom ljudima, zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima, posebno ranjivih grupa, kroz funkcionalno povezivanje i izgradnju kapaciteta svih nadležnih institucija i organizacija.“

Opći cilj Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) adresira stanje u ovoj oblasti u 2019. godini predstavljeno u izvještajima i preporukama datim od međunarodnih mehanizama za monitoring, prvenstveno Vijeća Evrope i Državnog sekretarijata SAD-a, ali i probleme koje su institucije u BiH uočavale u tom periodu. Ti izvještaji su naglašavali nekoliko ključnih tema i oblasti koje je potrebno unaprijediti, i to se prije svega odnosi na:

- definiranje pravnog statusa tijela osnovanih u okviru sistema borbe protiv trgovine ljudima i jačanje uloge tih tijela u okviru sistema;
- osiguravanje resursa za funkcioniranje svih tijela (pogotovo na nižim nivoima vlasti) u sistemu borbe protiv trgovine ljudima;
- jačanje efikasnosti saradnje nadležnih agencija i radnih tijela formiranih unutar sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH (horizontalna i vertikalna koordinacija), uz jasno definirane nadležnosti i obaveze;
- jačanje kapaciteta sudova i tužilaštava te policijskih organa u smislu prepoznavanja potencijalnih žrtava i efikasnijeg gonjenja počinitelja krivičnog djela trgovine ljudima;
- provođenje preventivnih aktivnosti u saradnji sa svim organima koji su uključeni u sistem (uključujući i socijalnu službu);
- razvijanje sveobuhvatnog, multidisciplinarnog i na žrtve orijentiranog pristupa kako bi se bolje identificirale i zaštitile žrtve, posebno djeca;
- pružanje adekvatnih obuka i jačanje kapaciteta svih učesnika u borbi protiv trgovine ljudima (institucija);
- jačanje partnerstava i međunarodne saradnje u ovoj oblasti.

Strategija suprotstavljanja trgovine ljudima BiH (2020–2023) kao i Akcioni plan izrađeni su i usvojeni od strane nadležnih institucija s osnovnim ciljem da adresiraju ključne navedene probleme i preporuke vezane za funkcioniranje svih elemenata sistema.

a) POSEBNI CILJ 1 – SISTEM PODRŠKE

U okviru Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) (u daljem tekstu Strategija) definiran je

posebni cilj 1: „Organizirati funkcionalan i održiv sistem podrške u sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima, a naročito krivičnom gonjenju osoba uključenih u trgovinu ljudima u Bosni i Hercegovini, osiguran kroz različite sistemski usmjerene aktivnosti, od kojih su najvažnije:

- unapređenje pravnog i institucionalnih okvira i koordinacije;
- izgradnja kapaciteta;
- osiguranje potrebnih finansijskih sredstava i
- provođenje kontinuiranog procesa praćenja i evaluacije provedbe Strategije.“

Proces borbe protiv trgovine ljudima je kontinuiran proces koji evoluirao vremenom u zavisnosti od potreba i problematike koja se pojavljuje na terenu, i koji je svoj institucionalni oblik u BiH počeo poprimati uspostavom funkcije državnog koordinatora za borbu protiv trgovine, još 2003. godine. Odlukom o procedurama i načinu koordinacije aktivnosti na sprečavanju trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini i uspostavljanju funkcije državnog koordinatora, Vijeće ministara BiH je 2003. godine, u cilju provođenja zajedničke politike i procedura nadležnih organa u oblasti sprečavanja trgovine ljudima kao i efikasne koordinacije aktivnosti u nadležnosti različitih institucija, uspostavilo funkciju državnog koordinatora.

Već u okviru Akcionog plana za sprečavanje trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini za period 2008–2012. godine Vijeće ministara BiH je, imajući u vidu nadležnosti i uloge institucija na svim nivoima vlasti u BiH te nevladinih organizacija aktivnih u borbi protiv trgovine ljudima, a u cilju daljeg razvijanja institucionalnih kapaciteta za provođenje pravnog okvira i pružanje adekvatne pomoći i zaštite žrtvama trgovine, predvidjelo uspostavljanje regionalnih monitoring timova za Sarajevo, Mostar, Banju Luku i Tuzlu.

Odlukom Vijeća ministara (“Službeni glasnik BiH”, br. 3/04) formirana je Udarne grupa za borbu protiv trgovine ljudima i organizirane ilegalne imigracije kao oblika organiziranog kriminala. Udarne grupa djeluje na području cijele Bosne i Hercegovine i u njen sastav ulaze predstavnici tužilaštava, organa unutrašnjih poslova, poreznih organa, finansijske policije, državne granične službe, dakle svi koji mogu dati doprinos u borbi protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije.

I Udarne grupa za borbu protiv trgovine ljudima (dalje u tekstu Udarne grupa), ali i regionalni monitoring timovi (četiri tima) imali su uspone i padove u radu u periodu do 2019. godine. U pojedinim periodima Udarne grupa nije bila aktivna, a koordinacija četiri regionalna monitoring tima, koji ne prate administrativnu strukturu nivoa vlasti u BiH i u čijem radu je učestvovalo mnoštvo različitih institucionalnih i vaninstitucionalnih subjekata čiji je rad bilo veoma teško koordinirati, dovela je do izostanka konkretnih rezultata u borbi protiv trgovine ljudima. Problemi u radu Udarne grupe kulminirali su u periodu od 2016. godine, te u jednom periodu ni budžetska sredstva za rad Udarne grupe nisu bila osigurana. Sve to je dovelo do toga da je u Izvještaju o trgovini ljudima za BiH Državnog sekretarijata SAD-a za 2019. godinu Bosna i Hercegovina svrstana u kategoriju zemalja koje su na Listi posmatranja na nivou 2 (pretposljednji nivo). Izvještaj dijeli države na nivoe na osnovu njihove usklađenosti sa standardima navedenim u Zakonu o zaštiti žrtava trgovine ljudima i nasilja iz 2000. godine (TVPA). U tom trenutku postajala je bojazan da će BiH u idućem periodu pasti u kategoriju zemalja na nivou 3 (što je najlošiji nivo). Također, ova pro-

blematika je istaknuta i u preporukama Evropske komisije iz Analitičkog izvještaja uz Mišljenje o zahtjevu za članstvo BiH u EU iz 2019. godine, kao i Izvještaja Misije stručne procjene Evropske komisije o borbi protiv trgovine ljudima iz 2018. godine.

Upravo u trenutku krize u funkcioniranju prethodno uspostavljenih mehanizama koordinacije započeta je izrada nove strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023), čiji je osnovni cilj bio da adresira cijeli niz ključnih pitanja i uočenih problema u funkcioniranju sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH, a između ostalog i uspostavu efektivnog i efikasnog koordinacionog mehanizma i efektivnijeg i efikasnijeg rada Udarne grupe.

To je razlog što je u samom procesu izrade Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) značajna pažnja posvećena usaglašavanju budućeg koordinacionog mehanizma, u formi koordinacionih timova koji prate u potpunosti administrativnu strukturu BiH (država, entiteti, distrikt, kantoni u FBiH i regije u RS), te se na taj način osigurava efektivniji i efikasniji rad i horizontalna, ali još bitnije vertikalna koordinacija u implementaciji aktivnosti, mjera, prioriteta i ciljeva Strategije.

Kroz posebni cilj 1, iako ne baš precizno artikulirana, jasno se definirala potreba za uspostavu sistema za implementaciju Strategije kroz izradu akcionih planova, kao i potreba za praćenjem realizacije Strategije i potreba za monitoringom implementacije Strategije i izvještavanjem kroz uspostavu i rad monitoring tima za provođenje Strategije. Također, jasno je artikulirana potreba za uspostavu koordinacionih struktura na svim nivoima vlasti, te multidisciplinarni karakter tih struktura, kao i nužnost ojačane horizontalne i vertikalne koordinacije. Artikulirana je i potreba osiguranja stabilnog finansiranja implementacije Strategije i akcionih planova, ali i stalnih aktivnosti u suprotstavljanju trgovini ljudima. Artikulirana je potreba sistematičnog prikupljanja dobro strukturiranih podataka o potencijalnim i identificiranim žrtvama trgovine ljudima, o mjerama zaštite i direktne pomoći žrtvama trgovine ljudima, prijavljenim krivičnim djelima, istragama, optužnicama i presudama u predmetima trgovine ljudima na svim nivoima vlasti, u skladu sa zahtjevima Vijeća Evrope i Evropske unije, što će omogućiti kvalitetniju analizu i bolje ulazne informacije za definiranje preventivnih i korektivnih mjera i aktivnosti u ovoj oblasti. Potrebe za izmjenom krivičnog zakona u BiH su jasno artikulirane (potreba izmjena na svim nivoima vlasti), ali manjak fokusa na izmjene ostalih zakona i regulative koje definiraju različite povezane oblasti koje sačinjavaju sistem borbe protiv trgovine ljudima (prevencija, zaštita žrtava, obeštećenje, socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvena zaštita, rad itd.) donekle umanjuje relevantnost ovog posebnog cilja.

b) POSEBNI CILJ 2 – PREVENCIJA

Posebni cilj 2 fokusiran je na razumijevanje i shvatanje građana i profesionalaca problematike trgovine ljudima, te na izgradnju mehanizama za sprečavanje i ograničavanje mogućnosti nastanka trgovine ljudima i stvaranje ambijenta za osnaživanje društveno prihvatljivih oblika ponašanja i razvijanja održivih sistema ranog upozoravanja o slučajevima trgovine ljudima.

Karakteristika ovog posebnog cilja jeste da je veoma široko i kompleksno definiran, da se sastoji od niza zasebnih funkcionalnih tema i cjelina, te je navedeno usložnilo proces evaluacije.

U Izvještaju o trgovini ljudima za BiH Državnog sekretarijata SAD-a za 2019. godinu i preporukama Evropske komisije iz Analitičkog izvještaja uz Mišljenje o zahtjevu za članstvo BiH u EU iz 2019. godine, kao i u Izvještaju Misije stručne procjene Evropske komisije o borbi protiv trgovine ljudima iz 2018. godine ne naglašava se posebno problematika prevencije kao značajan nedostajući segment borbe protiv trgovine ljudima, te se u izvještajima daje mali broj preporuka vezanih za prevenciju, kao što je navedeno u nastavku:

- „Što se tiče prevencije, potrebni su značajni naponi da se spriječi trgovina djecom, između ostalog i kroz proaktivnu ulogu socijalnih službi.“
- „Integrirati romske grupe u procese donošenja odluka u vezi sa zaštitom žrtava.“

Definirani posebni cilj 2 ove strategije obuhvata šire područje koje ne uključuje samo razumijevanje građana i profesionalaca, već uključuje i izgradnju mehanizama za sprečavanje trgovine ljudima te stvaranje sistema ranog upozoravanja i promoviranje društveno prihvatljivih oblika ponašanja. Ovo je širi okvir od preporuka navedenih u izvještajima, ali je jasno definiran kao relevantan od strane nadležnih institucija (izvještaji bh. institucija, informacije prikupljene od predstavnika institucija u okviru evaluacije). Prevencija je ključna u borbi protiv trgovine ljudima i općenito u smanjenju kriminalnih aktivnosti. Svi metodološki pristupi u borbi protiv trgovine ljudima temelje se na prevenciji, odnosno na stvaranju uvjeta za sprečavanje i smanjenje trgovine ljudima i razvoj održivih sistema ranog upozoravanja na slučajeve trgovine ljudima. To je prepoznato i od nadležnih institucija u Bosni i Hercegovini i inkorporirano u posebni cilj 2.

Ipak, relevantnost posebnog cilja 2 je umanjena jer određeni elementi koji bi doveli do postizanja tog cilja nisu naglašeni ili su minimizirani u akcionom planu i strateškim programima, posebno u pogledu izgradnje mehanizama prevencije i smanjenja trgovine ljudima te razvoja održivih sistema ranog upozoravanja na slučajeve trgovine ljudima.

c) POSEBNI CILJ 3 – KRIVIČNO GONJENJE ZA KRIVIČNA DJELA TRGOVINE LJUDIMA

Analiza relevantnosti posebnog cilja 3 – krivično gonjenje za krivična djela trgovine ljudima – „*unaprijediti otkrivanje i krivično gonjenje počinilaca krivičnih djela trgovine ljudima i povezanih krivičnih djela*“ – može se izvršiti na temelju preporuka međunarodnih institucija iz 2019. godine.

Preporuke su ukazale na potrebu da Bosna i Hercegovina poduzme određene korake u narednom periodu kako bi poboljšala svoje tehničke i institucionalne kapacitete, a to su: jače definirati nadležnosti relevantnih agencija te uspostaviti efikasniju saradnju, osigurati bolju obuku tužilaca i policijskih službenika u prepoznavanju i krivičnom gonjenju počinilaca trgovine ljudima i kroz efikasne finansijske istrage te raditi na osiguravanju osuđujućih presuda, prikupljanje dokaza i dokazni postupak u sudskim postupcima treba standardizirati. Također, u preporukama su naglašeni nedostaci u istrazi i krivičnom gonjenju usmjerenom na žrtve, slaba međunarodna saradnja te nedovoljni naponi u identifikaciji i zaštiti žrtava, posebno djece.

Definirani posebni cilj 3 adresira skoro sve preporuke, te je njegov fokus bio otkrivanje i krivično gonjenje počinilaca krivičnog djela trgovine ljudima i povezanih krivičnih djela, pa se može konstatirati da je u samoj definiciji posebnog cilja izostavljen dio koji se odnosi na poboljšanje zaštite prava žrtava u krivičnim postupcima, što je tehnički propust koji je kroz Akcioni plan i definirane strateške programe poboljšanja zaštite prava žrtava u krivičnim postupcima ispravljen.

d) POSEBNI CILJ 4 – ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA

U okviru Strategije definiran je posebni cilj 4: „Osigurati održive programe i procedure za proaktivnu zaštitu i pomoć za žrtve svih oblika trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini, posebno ranjivih grupa.“ Da bi se ostvario ovaj cilj, planirane su sljedeće grupe aktivnosti/strateški programi:

- unaprijediti identifikaciju žrtava trgovine ljudima;
- unaprijediti opće mjere zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima;
- osigurati posebnu zaštitu žena žrtava trgovine ljudima;
- osigurati posebnu zaštitu i pomoć djeci žrtvama trgovine ljudima;
- osigurati posebnu zaštitu žrtava trgovine ljudima u migracionim tokovima kroz BiH;
- osigurati posebnu zaštitu stranaca žrtava trgovine ljudima.

Kroz posebni cilj 4 odgovoreno je na većinu preporuka iz izvještaja međunarodnih mehanizama za monitoring, prvenstveno Vijeća Evrope i Državnog sekretarijata SAD-a, u kontekstu harmonizacije indikatora za prepoznavanje žrtava trgovine ljudima, koji su jako značajni zbog činjenice da je problem što je po godinama relativno mali broj identificiranih žrtava u Bosni i Hercegovini, a što ne odražava realno stanje. Po godinama do izrade Strategije brojevi identificiranih su bili kako slijedi: 35 u 2015. g., 48 u 2016. g., 83 u 2017. g. i na kraju 36 ŽTLJ u 2018.² Edukacije koje se tiču identifikacije žrtava za sve ključne aktere za identifikaciju i pomoć ženama, djeci, strancima i zaštitu žrtava ili potencijalnih žrtava u migracionim tokovima također su sastavni dio Akcionog plana, kao i aktivnosti koje se odnose na koordinaciju. Aktivnosti u Akcionom planu dobro adresiraju problem i preporuke aktivnosti koje se odnose na usvajanje minimalnih standarda za zaštitu žrtava trgovine ljudima u smislu da žrtve prime adekvatnu pomoć, da budu informirane o svojim pravima, institucijama i organizacijama koje im mogu pomoći i sl. Također, dobro je adresirano i pitanje obeštećenja žrtava trgovine ljudima i pružanja besplatne pravne pomoći i osiguravanja sredstava za NVO koje vode sigurne kuće.

Kao nedostatak može se konstatirati nepostojanje aktivnosti koje se odnose na samoprocjenu žrtava trgovine ljudima i aktivnosti koje se odnose na njihovo informiranje i upućivanje na sve radnje koje slijede nakon samoprijave i na njihova prava (mapa puta). Također nema aktivnosti koje su namijenjene podizanju svijesti o trgovini ljudima u smislu kašnivosti korištenja usluga žrtava trgovine ljudima u smislu radne eksploatacije, i edukacije o identifikaciji žrtava trgovine ljudima za poslovni sektor. Osim toga, ključni nedostatak je nepostojanje jasno mapiranog institucionalnog odgovora i jasno definirane koordinacije aktivnosti (horizontalno i vertikalno) pojedinih institucija i ustanova koje mogu doprinijeti boljoj identifikaciji žrtava trgovine ljudima, te je sve potrebno spustiti i na lokalni nivo (nivo praktične primjene), odnosno nedostaje tzv. mapa puta identifikacije žrtve trgovine ljudima.

e) POSEBNI CILJ 5 – PARTNERSTVO

U okviru Strategije definiran je posebni cilj 5: „Poboljšati saradnju između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija na svim nivoima vlasti u cilju efikasnijeg suprotstavljanja različitim oblicima trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini.“

Da bi se ostvario ovaj cilj, planirane su sljedeće grupe aktivnosti/strateški programi:

- poboljšati saradnju s civilnim društvom, sindikatima, privatnim sektorom i akademskom zajednicom;
- unaprijediti međunarodnu saradnju.

Kako bi se postigao ovaj posebni cilj, osmišljene su dvije glavne grupe aktivnosti/strateški programi. Prvi program fokusira se na poboljšanje saradnje s ključnim akterima civilnog društva, sindikatima, privatnim sektorom i akademskom zajednicom. Ova saradnja ima za cilj osnažiti partnerstvo i sinergiju između državnih institucija i vanjskih aktera kako bi se bolje suočili s izazovima trgovine ljudima. Kroz konkretne aktivnosti i uspostavljanje dijaloga planira se ostvariti zajednička vizija u suprotstavljanju ovom teškom kršenju ljudskih prava.

Drugi program usmjeren je na unapređenje međunarodne saradnje, prepoznajući važnost sinhronizacije akcije i razmjene informacija s drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Kroz ove aktivnosti Bosna i Hercegovina će stvoriti čvršće veze s partnerima u borbi protiv trgovine ljudima na globalnom nivou, te će razmjena iskustava i najboljih praksi doprinijeti efikasnijem suzbijanju ovog kriminalnog fenomena.

Uzevši u obzir predložene strateške programe, može se konstatirati da posebni cilj 5 nije dobro artikuliran u smislu njegove same definicije, jer je u njoj fokus na „saradnji između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija na svim nivoima vlasti“, a ne spominje se međunarodna saradnja, mada, uzevši u obzir definirane strateške programe, suštinski jeste relevantan.

4.2. Nalazi evaluacije za temu efikasnosti

Efikasnost realizacije Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) trebalo bi pratiti na osnovu broja realiziranih aktivnosti definiranih u Akcionom planu te realizacije planiranih finansijskih sredstava predviđenih za realizaciju definiranih aktivnosti. To u slučaju predstavljene strukture Strategije i Akcionog plana nije moguće jer je definicija planiranih sredstava izostala u samom Akcionom planu, odnosno navedeni su samo potencijalni izvori finansiranja, ali ne i vrijednosti. Izuzetak su aktivnosti vezane za finansiranje rada sigurnih kuća, rada Udarne grupe i obilježavanje Svjetskog dana borbe protiv trgovine ljudima, što se finansira iz budžeta institucija na nivou BiH. S tim u vezi efikasnost realizacije Strategije se prati kroz godišnji Izvještaj o stanju u oblasti trgovine ljudima i o implementaciji Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima BiH (2020–2023), koji je u vrijeme evaluacije Strategije bio dostupan za 2020. i 2021. godinu, dok su se određene informacije o završenim aktivnostima u 2022. i 2023. godini dobile u procesu evaluacije kroz intervju i fokusne grupe. Određeni, manji broj aktivnosti planiranih Akcionim planom nije bio implementiran u trenutku evaluacije, te nije bilo potvrde da će se te aktivnosti uspješno okončati do kraja 2023. godine.

a) POSEBNI CILJ 1 – SISTEM PODRŠKE

U okviru posebnog cilja 1 većina aktivnosti, kada je riječ o provedbi tih aktivnosti, uspješno je implementirana, a pokazatelji implementacije su prikazani vezano za spomenute aktivnosti. Ono što je karakteristično jeste da pokazatelji implementacije u Akcionom planu nemaju dodijeljenu početnu niti ciljnu vrijednost, tako da je teško zaključiti da li su aktivnosti ostvarile očekivani rezultat, ali je kroz Izvještaj moguće vidjeti koje su aktivnosti u cijelosti završene, koje su u implementaciji, a koje nisu implementirane.

Aktivnosti koje nisu implementirane nalaze se uglavnom u Strateškom programu 1.7, a vezano za usklađivanje krivičnog zakonodavstva s preporukama Vijeća Evrope i EU, i to aktivnosti 1.7.2, 1.7.3, 1.7.4. i 1.7.5.

Također u okviru Strateškog programa 1.5. u toku jedne budžetske godine sredstva za rad sigurnih kuća nisu mogla biti osigurana zbog neusvajanja budžeta.

b) POSEBNI CILJ 2 – PREVENCIJA

Na osnovu Izvještaja o implementaciji Strategije može se uvidjeti da su skoro sve planirane aktivnosti provedene, izuzev aktivnosti 2.3.1. (Aktivnost 2.3.1. Osigurati prevenciju trgovine ljudskim organima kroz redovne poslove i zadatke na mjestima predviđenim za prelazak državne granice, kao i kroz operativne akcije u saradnji s domaćim i međunarodnim policijskim tijelima). Izvještaj ne pruža dovoljno informacija, aktivnosti nemaju dodijeljenu početnu niti ciljnu vrijednost, tako da je teško zaključiti da li su aktivnosti ostvarile očekivani rezultat. Nedostajući elementi u samom strateškom dokumentu i Akcionom planu poput detaljnijih informacija o provedenim aktivnostima, njihovim rezultatima i njihovom doprinosu u prevenciji trgovine kroz nedostajuće indikatore (nedostajuće polazne i ciljne vrijednosti indikatora na različitim nivoima) i finansijske vrijednosti asocirane za aktivnosti umnogome ograničavaju informiranu ocjenu efektivnosti, što je nužno korigirati u idućem strateškom dokumentu.

c) POSEBNI CILJ 3 – KRIVIČNO GONJENJE ZA KRIVIČNA DJELA TRGOVINE LJUDIMA

Na osnovu raspoloživih informacija o provedenim aktivnostima iz posebnog cilja 3 – krivično gonjenje za krivična djela trgovine ljudima, može se uvidjeti da od ukupno 20 planiranih aktivnosti, samo je 11 aktivnosti u potpunosti provedeno, a to su aktivnosti 3.1.1, 3.1.3, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.3.1, 3.4.1, 3.5.1, 3.6.1, 3.7.1. i 3.7.2, dok su ostale aktivnosti još uvijek u procesu realizacije te postoji mogućnosti završetka implementacije do kraja implementacionog perioda Strategije.

Ovo ukazuje na to da su određeni aspekti krivičnog gonjenja za krivična djela trgovine ljudima uspješno provedeni, ali da postoje aktivnosti koje su još uvijek u toku i koje treba dovršiti. Nedovršene aktivnosti mogu utjecati na ukupnu efikasnost provođenja aktivnosti u okviru ovog posebnog cilja, budući da nisu završene prema planu.

Potrebni su dodatno praćenje i provedba preostalih aktivnosti kako bi se postigla potpuna efikasnost u provođenju strateških programa i aktivnosti definiranih Akcionim planom u oblasti krivičnog gonjenja za krivična djela trgovine ljudima. Uočeno stanje može indicirati potrebu za uključivanjem i osiguravanjem dodatnih resursa i potrebu poboljšanja saradnje između institucija.

d) POSEBNI CILJ 4 – ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA

Na osnovu raspoloživih informacija o provedenim aktivnostima iz posebnog cilja 4 – zaštita žrtava trgovine ljudima, iz Izvještaja o implementaciji Strategije može se zaključiti da je efikasnost provedbe visoka u odnosu na planirane aktivnosti. Od ukupno 38 planiranih aktivnosti, 35 ili 92% aktivnosti je u potpunosti provedeno/realizirano. Djelimično su realizirane dvije aktivnosti, i to sljedeće: 4.6.6. Zaključiti sporazume o saradnji u borbi protiv trgovine ljudima sa zemljama porijekla žrtava trgovine ljudima i 4.7.1. Formiranje radne grupe za izradu nacrt zakona o uspostavljanju fonda za obeštećenje žrtava trgovine ljudima. Ova radna grupa je u procesu formiranja i do sada je već bilo pet sastanaka na ovu temu, dok aktivnost 4.7.2. Izrada nacrt zakona za uspostavu fonda za obeštećenje žrtava trgovine ljudima nije ni započeta. Ovo upućuje na to da je većina aktivnosti iz dijela posebnog cilja 4 – zaštita žrtava trgovine ljudima realizirana, kao što je već navedeno.

e) POSEBNI CILJ 5 – PARTNERSTVO

Na osnovu Izvještaja u oblasti trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini za 2021. godinu, može se zaključiti da je postignut značajan napredak u ostvarivanju posebnog cilja 5 – poboljšanje saradnje između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija na svim nivoima vlasti u cilju efikasnijeg suprotstavljanja različitim oblicima trgovine ljudima u zemlji. Od ukupno planiranih devet aktivnosti, ostvareno je njih sedam, što čini 77,77%.

Unatoč visokoj uspješnosti, postoji i određeni prostor za unapređenje. Aktivnost 5.2.2. o učestvovanju u međunarodnim operativnim akcijama ima status djelimično realizirane, što može ukazivati na potrebu za jačanjem saradnje s drugim zemljama i međunarodnim organizacijama u borbi protiv trgovine ljudima. Također, aktivnost 5.2.3. o zaključivanju sporazuma o saradnji u borbi protiv trgovine ljudima sa zemljama u regiji i drugim zainteresiranim zemljama nije ni započeta, što može biti izazov za ostvarivanje partnerstva na regionalnom i međunarodnom nivou. U cjelini, ostvareni rezultati ukazuju na značajan trud i posvećenost u ostvarivanju ciljeva Strategije za borbu protiv trgovine ljudima, ali isto tako pokazuju i potrebu za daljnjim naporima u jačanju saradnje i partnerstva.

4.3. Nalazi evaluacije za temu efektivnosti

U okviru posebnih ciljeva Strategije, Akcionim planom institucija BiH za provođenje Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) (u daljem tekstu Akcioni plan) definirani su strateški programi, u okviru kojih su definirane aktivnosti. Te aktivnosti se odnose na aktivnosti institucija na državnom nivou koje imaju specifične nadležnosti u okviru uspostavljenog sistema, dok su mnoge operativne nadležnosti na nižim nivoima vlasti u BiH. Jasno je da bez sinhroniziranih aktivnosti svih nivoa vlasti u BiH (uz čvrstu i reguliranu horizontalnu i vertikalnu koordinaciju) rezultati borbe protiv trgovine ljudima neće biti postignuti, i efektivnost Strategije bi bila upitna.

Općenito, Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) ima nekoliko aspekata koji utječu na smanjenje efektivnosti, a to su sljedeći:

- nedostatak jasno definiranog i potpuno mapiranog, pravno i institucionalno reguliranog referalnog

mehanizma, te sistema horizontalne i vertikalne koordinacije, jasno i precizno postavljenih zadataka, obaveza i nadležnosti formiranih tijela;

- nedostatak dubinskog (po vertikali) prilagođavanja zakona i regulative povezanih oblasti koje na određeni način trebaju imati ulogu u sistemu borbe protiv trgovine ljudima (školstvo, zdravstvo, socijalna zaštita itd.);
- nedostatak potpune opredijeljenosti vlada da iz budžeta finansiraju aktivnosti uspostavljeni sistem čini ranjivim;
- umanjen fokus akcionih planova (na svim nivoima) na rješavanje realnih problema, i preuzimanje aktivnosti na nižim novima bez prilagođavanja realnim potrebama;
- uslijed nedovoljne institucionalizacije pojedini procesi (izvještavanje o implementaciji akcionih planova i unos podataka u digitalni informaciono-statistički portal) na nižim nivoima vlasti zavise od agilnosti koordinatora, ili su pod negativnim utjecajem političke situacije (primjer RS-a);
- istraživanja koja se provode ne rezultiraju konkretnim smjernicama za poboljšanje (primijenjena istraživanja);
- umanjena efektivnost provedbe kampanja podizanja svijesti uslijed neadekvatno planiranih kampanja i nedostatka izvještavanja o efektima kampanja;
- nedostatak zagovaranja za institucionalna i zakonska unapređenja (sistemska rješenja) od strane nevladinog sektora, s dosadašnjim fokusom na interventno djelovanje;
- neusklađenost s drugim tematskim strateškim dokumentima kao što je npr. Akcioni plan za Rome;
- manjak fokusa na izgradnju mehanizama za sprečavanje i ograničavanje mogućnosti nastanka trgovine ljudima i stvaranje ambijenta osnaživanja društveno prihvatljivih oblika ponašanja i razvijanja održivih sistema ranog upozoravanja o slučajevima trgovine ljudima;
- nedostatak kontinuiteta na jačanju ljudskih resursa i tehničke opremljenosti policijskih agencija, posebno Granične policije (gdje postoji hronični manjak policajaca);
- manjak aktivnog uključivanja institucija u zaštitu prava žrtava u krivičnim postupcima;
- neadekvatno korištenje informatičkog alata u vidu mobilne aplikacije pod nazivom „Procjena ranjivosti“, te uočena potreba za repozicioniranjem upotrebe aplikacije (u smislu ko je i za šta koristi);
- nedostatak fokusa na obuke u oblasti identifikacije žrtava, neadekvatni učesnici i ciljne grupe obuke, upitan kvalitet predavača, neprovođenje obuka od strane nadležnih institucija, ustanova u čijem je djelokrugu rada provođenje obuka;
- nedostatak fokusa na procese identifikacije žrtava koji se odvija na lokalnom nivou, kroz lokalne institucije i tijela kao što su mobilni identifikacioni timovi (koji su formirani u pojedinim JLS);
- nedostatak kvalitetne saradnje s akademskom zajednicom u smislu uvođenja kurikula;

- nedostatak rezultata međunarodne saradnje u smislu potpisivanja sporazuma s drugim zemljama (regiona i ostalim).

a) *POSEBNI CILJ I – SISTEM PODRŠKE*

Nakon usvajanja Strategije, prvi korak koji je bio poduzet odnosio se na **usvajanje akcionih planova za provedbu Strategije**. Koordinacioni timovi su izradili i predložili, a Vijeće ministara i vlade entiteta, kantona i Brčko distrikta su usvojili akcione planove za implementaciju Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini 2020–2023. (svaka vlada na svom nivou je izradila AP). Sistem gdje je strateški dokument definiran na nivou države, a akcioni planovi koji se referiraju na strateški dokument definirani na svim nivoima vlasti (država, entiteti, distrikt, kantoni) dobar je primjer definiranja zajedničke strateške platforme i zasebnih implementacionih planova proisteklih iz specifičnih potreba različitih nivoa vlasti u BiH. Akcioni planovi na različitim nivoima vlasti razvijeni su u sličnom ili identičnom formatu kao Akcioni plan institucija BiH, što ukazuje na dobru koordinaciju procesa. Ono što bi bio ključni nedostatak kako strateškog dokumenta tako i akcionih planova jeste primjena nestandardiziranog formata u smislu:

- strateška platforma nema tipičnu strukturu: opći cilj, specifični ciljevi, prioriteti, mjere;
- indikatori nisu prikazani za specifične nivoe ciljeva, prioriteta, mjera u strateškoj platformi;
- indikatori koji su postavljeni u akcionim planovima definirani su bez polaznih i ciljnih vrijednosti;
- finansijske vrijednosti za većinu aktivnosti nisu definirane, a izvori finansiranja su uglavnom donatorska sredstva, te iz tog razloga nije vidljivo jasno vlasništvo nad procesima i rezultatima implementacije Strategije.

Većina strateških programa obuhvata određeni broj aktivnosti koje se mogu smatrati redovnim aktivnostima uposlenika u institucijama, a nisu primarno fokusirane na doprinos uspostavi funkcionalnog i održivog sistema podrške u sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima te krivičnom gonjenju osoba uključenih u trgovinu ljudima u Bosni i Hercegovini.

Po sličnom obrascu kreirani su i akcioni planovi nižih nivoa vlasti, uz manje modifikacije u smislu dodavanja određenih aktivnosti vezanih za specifične nadležnosti nižih nivoa vlasti, što se uočava kao ključni nedostatak (nedovoljna fokusiranost na rješavanje realnih pitanja i uočenih problema u nadležnosti nižih nivoa vlasti).

Samim tim, iako su nadležne institucije usvojile akcione planove, efektivnost tih planova je umanjena zbog nedostatka fokusa na rješavanje realne problematike na tim nivoima vlasti.

Uz podršku međunarodnih partnera, **izrađena je metodologija za praćenje i evaluaciju implementacije cjelokupne Strategije, kroz praćenje realizacije pojedinačnih akcionih planova**. Ova metodologija je pretočena u **digitalni mehanizam za monitoring implementacije Strategije i akcionih planova** koji koriste koordinatori za borbu protiv trgovine ljudima (na svim nivoima vlasti u BiH), osim koordinatora Republike Srpske, što uzrokuje nepotrebne komplikacije u procesu praćenja i izvještavanja. Stalna bojazan predstavnika RS-a o preuzimanju nadležnosti je prisutna i u procesima uspostave sistema borbe protiv trgovine

ljudima, te se nedostatak saradnje u dostavljanju informacija putem ovog digitalnog alata pokušava prikazati u tom svjetlu, za šta nema realnog osnova, jer se unosom podataka o realizaciji aktivnosti predviđenih javnim dokumentom (Akcioni plan) ne prenose nadležnosti već se olakšava izvještavanje na nivou BiH, ali i razmjena informacija s različitim institucijama unutar BiH. Također, prema mišljenju predstavnika RS-a, jedna od zamjerki koja utječe na mnoge segmente saradnje jeste i jednosmjerni odnos između predstavnika državnih i entitetskih institucija. U konkretnom slučaju kada se govori o sistemu borbe protiv trgovine ljudima, dvosmjerna komunikacija je omogućena kroz redovne sastanke koordinatora (koordinatori sa svih nivoa vlasti u BiH) i učešće predstavnika institucija u radu Udarne grupe, mada je i te tvrdnje potrebno detaljnije proučiti.

Iako svi koordinatori (izuzev koordinatora iz RS-a) unose podatke u digitalni mehanizam za monitoring i praćenje implementacije Strategije i akcionih planova, te iako su svi koordinacioni timovi formirani na bazi odluka nadležnih institucija (na svim nivoima u BiH), njihovi zadaci nisu precizno definirani, kao ni njihova obaveza koordinacije kako horizontalne tako i vertikalne. Referalni mehanizam za borbu protiv trgovine ljudima nije precizno mapiran, jasno, pravno, regulatorno i institucionalno definiran. Shodno tome, ne postoje zvanično usaglašene smjernice na državnom nivou vezano za obavezu korištenja digitalnog mehanizma za monitoring implementacije Strategije i akcionih planova, te je unos podataka zasnovan na ličnom razumijevanju i posvećenosti koordinatora ili zavisi od političke situacije.

Metodologija za praćenje i evaluaciju implementacije cjelokupne Strategije razvijena (od strane međunarodnih partnera), te je razvijen i digitalni mehanizam za monitoring implementacije Strategije i akcionih planova. Efektivnost nije potpuna, a ključni razlozi su to što referalni mehanizam za borbu protiv trgovine ljudima nije precizno mapiran, jasno, pravno, regulatorno i institucionalno definiran. Shodno tome, ne postoje zvanično usaglašene smjernice na državnom nivou vezano za obavezu korištenja digitalnog mehanizma za monitoring implementacije Strategije i akcionih planova, te je unos podataka zasnovan na ličnom razumijevanju i posvećenosti koordinatora ili zavisi od političke situacije. Unatoč navedenim okolnostima, državni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima redovno sačinjava godišnje izvještaje o stanju u oblasti trgovine ljudima i implementaciji Strategije, koja uzima u obzir i izvještaje koordinatora na nižim nivoima vlasti.

Koordinacioni timovi su uspostavljeni na svim nivoima vlasti u BiH (BiH, BDBiH, FBiH, RS, 10 kantona u FBiH, šest regionalnih timova u RS-u) i oni koordiniraju na području svoje nadležnosti borbu protiv trgovine ljudima. Iz razloga što referalni mehanizam za borbu protiv trgovine ljudima nije precizno mapiran niti jasno, pravno, regulatorno i institucionalno definiran na nivou BiH, uočeni su problemi u obnašanju aktivnosti institucija u BiH (na svim nivoima), koji dovode do smanjenja efektivnosti.

U samom funkcioniranju koordinacionih timova uočeni su problemi kao što su:

- finansiranje rada članova koordinacionih timova nije ujednačeno kako na različitim nivoima vlasti tako i unutar samog tima, pa tako neki koordinacioni timovi ne primaju naknadu za rad, dok je kod drugih situacija da pojedini članovi tima primaju dodatnu naknadu za rad u koordinacionom timu, a drugi članovi tima ne primaju tu naknadu (jer njihova institucija nema sredstava ili ne želi da uvede tu naknadu). Ovo djeluje demotivirajuće na rad članova koordinacionog tima, te bi praksa u cijeloj BiH trebala biti ujednačena;
- neaktivnost pojedinih članova koordinacionog tima te nedolazak na radne sastanke koordinacionog tima

(teško je osigurati kvorum za sastanak). Ovo je naročito izraženo na nižim nivoima vlasti u BiH;

- struktura koordinacionih timova nije ujednačena jer se članovi timova sastoje od predstavnika različitih institucija s određenog nivoa vlasti. U nekim koordinacionim timovima uključeni su i predstavnici nevladinog sektora, dok to nije slučaj u drugima.

Iako su svi koordinacioni timovi uspostavljeni, uočen je problem koji utječe na efektivnost, a to proističe iz toga što referalni mehanizam za borbu protiv trgovine ljudima u BiH nije precizno mapiran, jasno, pravno, regulatorno i institucionalno definiran na nivou BiH. Iako su svi koordinacioni timovi formirani na bazi odluka nadležnih institucija (na svim nivoima u BiH), njihovi zadaci nisu precizno definirani, kao ni njihova obaveza koordinacije kako horizontalne tako i vertikalne. Različit odnos specifičnih nivoa vlasti prema članovima koordinacionog tima u smislu finansijske naknade za rad također djeluje demotivirajuće. Ipak, državni koordinatorski redovno održava sastanke s koordinatorskim predstavnicima institucija, nevladinih organizacija, međunarodnih organizacija, a na tim sastancima se praktično diskutiraju teme od značaja za funkcioniranje sistema za borbu protiv trgovine ljudima u BiH, ali i teme vezane za implementaciju Strategije i akcionih planova.

Tokom implementacije Strategije provedena su **dva značajnija istraživanja**, i to na temu sprečavanja i borbe protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije te istraživanje nevladinih organizacija na temu trgovine ljudima s posebnim fokusom na tretman žrtava u pravnom i institucionalnom okviru, zatim o stanju svijesti o trgovini ljudima u javnosti, procjeni mehanizama za zaštitu sigurnosti djece, o pojavi prosjačenja i stavovima o prosjačenju i o pojavnim oblicima trgovine ljudima u romskim zajednicama. Efektivnost tih istraživanja je neupitna u smislu predstavljanja informacija, trendova, podizanja kapaciteta predstavnika institucija, te je zasigurno moguće koristiti rezultate tih istraživanja u daljoj uspostavi efektivnijeg i efikasnijeg sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH. Međutim, primjena rezultata tih istraživanja još uvijek nije vidljiva na terenu u smislu poduzimanja aktivnosti koje bi adresirale ključne probleme definirane u tim istraživanjima na sistematski način (jedinствене usvojene smjernice, regulativa, izmjene zakona i regulative u cilju efikasnije borbe protiv uočenih pojava, adekvatna primjena postojećih zakona i regulative itd.).

Iako je urađen niz istraživanja, te se može konstatirati da je efektivnost tih istraživanja neupitna u smislu predstavljanja informacija, trendova, podizanja kapaciteta predstavnika institucija, ipak primjena rezultata tih istraživanja još uvijek nije vidljiva na terenu u smislu poduzimanja aktivnosti koje bi adresirale ključne probleme definirane u tim istraživanjima na sistematski (institucionalan) način (jedinствене usvojene smjernice, regulativa, izmjene zakona i regulative u cilju efikasnije borbe protiv uočenih pojava, adekvatna primjena postojećih zakona i regulative itd.). Također, ova istraživanja, kao i dodatna koja bi trebala biti urađena prije započinjanja izrade novog strateškog dokumenta i akcionih planova, trebaju se fokusirati na dubinsku analizu problema u funkcioniranju kompletnog sistema borbe protiv trgovine ljudima, jačanje institucionalne horizontalne i vertikalne koordinacije, kreiranje usaglašenih institucionalnih smjernica za pojedine segmente borbe protiv trgovine ljudima u BiH (za sve nivoe), potrebe izmjene zakona i regulative u oblastima vezanim za borbu protiv trgovine ljudima na svim nivoima BiH (zdravstvo, školstvo, socijalna zaštita itd.).

Finansiranje implementacije Strategije osigurava se isključivo iz međunarodnih donatorskih sredstava, dok se određena sredstva iz budžeta BiH izdvajaju samo za finansiranje rada sigurnih kuća (130.000 KM na godišnjem nivou), obilježavanje Dana borbe protiv trgovine ljudima (18. oktobar) (10.000 KM na godišnjem nivou) te za rad

Udarne grupe (80.000 KM na godišnjem nivou). Mnoge aktivnosti koje su predstavljene u Akcionom planu trebale bi biti redovne aktivnosti institucija i uposlenika. Neobičan pristup jeste da se u okviru Akcionog plana našao i strateški program „osigurati finansiranje provedbe Strategije i Akcionog plana“, što bi samo po sebi trebalo da se podrazumijeva kao redovna aktivnost implementatora.

Sredstva za implementaciju Strategije su osigurana uglavnom od međunarodnih organizacija, ali u ograničenom obimu i od države BiH. Izuzetak je finansiranje rada sigurnih kuća u jednoj godini (problemi u procesu usvajanja budžeta BiH). Nakon uvida u strukturu finansiranja moguće je postaviti i pitanje vlasništva nad procesom, Strategijom, akcionim planovima itd. Sve ovo utječe na smanjenu efektivnost u postizanju posebnog cilja 1: „Organizirati funkcionalan i održiv sistem podrške u sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima te naročito krivičnom gonjenju osoba uključenih u trgovinu ljudima u Bosni i Hercegovini.“

Uz podršku Međunarodne organizacije za migracije (IOM) izrađena je **metodologija za prikupljanje statističkih podataka o trgovini ljudima, uključujući žrtve i počiniocima krivičnih djela trgovine ljudima**, u skladu sa standardima Evropske unije, a nakon toga je **razvijen informacioni sistem – statistički portal za prikupljanje i analizu statističkih podataka o trgovini ljudima**, koji je prvi put korišten za izradu Izvještaja o stanju trgovine ljudima za 2021. godinu. Informacioni sistem služi za prikupljanje statističkih podataka o trgovini ljudima, uključujući podatke o žrtvama i počiniocima krivičnih djela trgovine ljudima, u skladu sa standardima Evropske unije i Eurostata. Informacioni sistem – statistički portal, zajedno s digitalnim mehanizmom za monitoring implementacije Strategije i akcionih planova, te digitalnim alatom za pregled aktivnosti međunarodnih organizacija i nevladinog sektora, napredni je integralni alat s mnoštvom mogućnosti koje se već koriste u praksi od strane Ministarstva sigurnosti BiH, državnog koordinatora, koordinatora na nižim nivoima vlasti, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija (međunarodnih partnera). I ovdje se bilježi nedostatak unosa podatka koordinatora iz RS-a, što indicira ključni problem koji ima negativan utjecaj na efektivnost mnogih aspekata borbe protiv trgovine ljudima.

Metodologija za prikupljanje statističkih podataka o trgovini ljudima kao i informacioni sistem – statistički portal dostupni su koordinatorima u funkciji i veoma doprinose efektivnosti vezano za postizanje rezultata u okviru posebnog cilja 1, ali i općeg cilja Strategije. Efektivnost nije potpuna, a ključni razlozi su to što referalni mehanizam za borbu protiv trgovine ljudima nije precizno mapiran, jasno, pravno, regulatorno i institucionalno definiran. Shodno tome, ne postoje zvanično usaglašene smjernice na državnom nivou vezano za obavezu korištenja informacionog sistema – statističkog portala, te je unos podataka zasnovan na ličnom razumijevanju i posvećenosti koordinatora ili uvjetovan političkom situacijom. Unatoč navedenim okolnostima, državni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima redovno sačinjava godišnje izvještaje o stanju u oblasti trgovine ljudima i implementaciji Strategije, koristeći i informacije generirane od koordinatora u informacionom sistemu – statističkom portalu.

U okviru strateškog programa vezanog za **usklađivanje odredbi krivičnog zakonodavstva s preporukama EU i Vijeća Evrope**, efektivnost je ograničena iz više razloga. Samo jedna aktivnost u okviru Akcionog plana, ona na usklađivanju zakonodavstva, okončana je (i to se može smatrati kao sastavni dio druge aktivnosti, prvog koraka). U izvještaju državnog koordinatora navodi se da je Ministarstvo sigurnosti BiH iniciralo pristup Konvenciji Vijeća Evrope o borbi protiv trgovine ljudskim organima tako što je poslalo zahtjev na mišljenja MVP BiH. Daljnjih informacija o pristupu konvenciji nema u izvještajima. Nema izvještavanja niti o drugim aktivnostima definiranim u okviru strateškog programa, što navodi na zaključak da aktivnosti nisu provedene. Sama definicija aktivnosti u

okviru ovog strateškog programa potpuno zanemaruje potrebu institucionalnog jačanja, jasnog definiranja obaveze horizontalne i vertikalne koordinacije uspostavljenih tijela i institucija kao dijela referalnog mehanizma, jasno mapiranje referalnog mehanizma, prilagođavanje zakona na svim nivoima BiH kako bi sistem mogao da održivo funkcionira, usaglašavanje i usvajanje zajedničkih smjernica (regulative) koje bi se primjenjivale u različitim aspektima borbe protiv trgovine ljudima na teritoriji BiH itd. Sve navedeno čini da je utjecaj ovog strateškog programa na efektivnost postizanja rezultata posebnog cilja 1 negativan.

Pored toga što su aktivnosti u okviru ovog strateškog programa definirane na način da po definiciji nije moguće da budu u potpunosti efektivne, čak i da su u potpunosti provedene, one u konačnici nisu do kraja ni provedene. Samim tim je utjecaj ovog strateškog programa na efektivnost postizanja rezultata posebnog cilja 1 negativan.

b) POSEBNI CILJ 2 – PREVENCIJA

Nalazi evaluacije po kriteriju efektivnosti za posebni cilj 2 izvedeni su postavljanjem sljedećih pitanja:

1. U kojoj mjeri su odabrani strateški programi i aktivnosti efektivni, odnosno da li rezultati tih programa i aktivnosti doprinose stvarnim potrebama razumijevanja problematike trgovine ljudima od strane građana i profesionalaca?
2. Da li je posebni cilj 2 bio usmjeren na pravu ciljnu grupu, kao što su romske zajednice, mladi i osobe u riziku od trgovine ljudima, profesionalci, inspektori rada i diplomatski radnici?

Aktivnosti provedene u sklopu posebnog cilja 2 imale su za cilj postizanje većeg razumijevanja građana i profesionalaca o trgovini ljudima, te izgradnju mehanizama koji će spriječiti i ograničiti mogućnost nastanka trgovine ljudima, kao i stvaranje ambijenta društveno prihvatljivog ponašanja i razvoj održivih sistema ranog upozoravanja na slučajeve trgovine ljudima.

U kontekstu opisa aktivnosti koje su provedene u okviru strateških programa, može se primijetiti da su organizacije i institucije uložile značajan napor u podizanje svijesti o trgovini ljudima, identifikaciju potencijalnih žrtava i pružanje podrške rizičnim grupama, ali nisu izgradile mehanizme za sprečavanje i ograničavanje mogućnosti nastanka trgovine ljudima i općenito ambijent osnaživanja društveno prihvatljivih oblika ponašanja i razvijanja održivih sistema ranog upozoravanja o slučajevima trgovine ljudima, što umanjuje efektivnost posebnog cilja 2.

Kampanje podizanja svijesti o trgovini ljudima: *projekti i aktivnosti koji su provedeni, uključujući treninge, edukativne radionice, ulične akcije, javne debate i kampanje na društvenim medijima, imaju potencijal da doprinesu povećanju svijesti javnosti o problemu trgovine ljudima. Kroz različite medije i kanale, informacije o rizicima trgovine ljudima, načinima prepoznavanja, postupanju u slučajevima sumnje i podršci žrtvama dostupne su građanima. Također, tokom izrade Strategije i definiranja strateških programa i aktivnosti u okviru Akcionog plana nije rađena anketa ispitivanja stavova građana/profesionalaca o problemu trgovine ljudima i njihovom nivou informiranosti, tako da polazno stanje nije moguće usporediti s trenutnim stanjem. U okviru ove evaluacije urađena je online pilot-anketa za ispitivanje stavova građana na uzorku od 398 ispitanika na području cijele BiH (Prilog 4 i Prilog 5*

ovog izvještaja), a rezultati ankete ukazuju na daljnju potrebu za aktivnostima provođenjem kampanja u okviru preventivnog djelovanja, ali i za potrebom kvalitetnijeg pristupa samom planiranju kampanja, ciljnih grupa, medijskih kanala, implementaciji kampanja, povećanom dometu i efektima kampanja. Nalazi ankete za ispitivanje stavova građana³ ukazuju na sljedeće:

- oko 33,2 % anketiranih izjasnio se da ima informacije o tome kako prepoznati trgovinu ljudima, a 39,4% njih se izjasnilo da nema te informacije, dok ih 27,4% nije moglo ocijeniti posjeduje li tu vrstu informacija (pretpostavka je da ne posjeduje);
- oko trećine ispitanika izjasnilo se da je upoznato s postojanjem organizacija koje pružaju pomoć žrtvama trgovine ljudima, dok ostatak nije upoznat s postojanjem tih organizacija;
- najveći broj ispitanika se izjasnio da koristi Facebook (74,1%) i Instagram (73,1%), a potom YouTube (45%) i Tik Tok (31,4%). Ostale kanale komuniciranja putem društvenih mreža koristi manje od 15% ispitanika. Ova informacija može biti bitna za planiranje kampanja putem društvenih mreža u budućem periodu;
- ispitanici, njih oko 91,7%, smatraju da najveći broj korisnika društvenih medija (uključujući institucije i organizacije koje aktivno rade na suzbijanju trgovine ljudima u BiH) nije dovoljno aktivan na društvenim mrežama u smislu podizanja svijesti o trgovini ljudima, dok svega 8,3% ispitanika smatra da su veoma aktivni ili aktivni;
- većina ispitanika, njih oko 83,2%, nije upoznata s kampanjama koje se provode radi podizanja svijesti o trgovini ljudima u BiH, te je potrebno u budućnosti više pažnje posvetiti određivanju prikladnih vrsta kampanja, ciljevima, ciljnoj populaciji, dometima, metodologiji provođenja i praćenja učinka tih kampanja i sl.;
- većina ispitanika, njih oko 73,6%, nije prepoznala niti jednu organizaciju koja je aktivna na društvenim mrežama i/ili u provođenju kampanja podizanja svijesti o trgovini ljudima, te o tome treba voditi računa kada je riječ o transparentnosti, učešću građana, dvosmjernoj komunikaciji učesnika u sistemu borbe protiv trgovine ljudima i građana i sl.

Triangulacija kvalitativnih i kvantitativnih podataka ukazuje na umanjenu efektivnost implementacije posebnog cilja 2.

Obilježavanje relevantnih međunarodnih dana: obilježavanje Evropskog dana borbe protiv trgovine ljudima i Svjetskog dana borbe protiv trgovine ljudima pruža priliku za istaknutije fokusiranje na problematiku trgovine ljudima i promoviranje preventivnih mjera. U okviru obilježavanja ovih dana Ministarstvo sigurnosti i nevladine organizacije fokusirali su se na podizanje svijesti o trgovini ljudima, razmjenu informacija o različitim oblicima trgovine ljudima i promoviranje preventivnih mjera. Nevladine organizacije nisu zagovarale jačanje zakonodavstva i politika za izgradnju mehanizama za sprečavanje i ograničavanje mogućnosti nastanka trgovine ljudima (npr. izmjena zakona koji tretiraju sklapanje prisilnog braka, zapošljavanje potencijalnih žrtava trgovine ljudima, dostupnost obrazovanja te omogućavanje školovanja djece koja borave u sigurnim kućama, dostupnost zdravstvenim uslugama itd.) te su jako malo aktivnosti usmjerile na stvaranje ambijenta osnaživanja društveno prihvatljivih oblika ponašanja (kao što

3 Digitalna anketa je provedena u okviru evaluacije Strategije. Na anketu je odgovorilo 398 građana BiH (različite starosne i spolne strukture, iz različitih dijelova BiH).

je npr. izrada kurikuluma za srednje škole, uspostava pravnih klinika za borbu protiv trgovine ljudima na pravnim fakultetima, uspostava saradnje s policijskim akademijama i Agencijom za obuku kadrova BiH itd.) i razvijanja održivih sistema ranog upozoravanja o slučajevima trgovine ljudima, što umanjuje efektivnost ovog strateškog programa.

Važno je da posebni cilj 2. treba biti inkluzivan i obuhvatiti različite ciljne grupe koje su posebno osjetljive na trgovinu ljudima, a iz dostupnih izvještaja i intervjuja se ne može jasno zaključiti da su sve grupe bile obuhvaćene u okviru realiziranih aktivnosti, niti da su rađene analize socijalnih faktora koji utječu na trgovinu ljudima, anamneze profila osoba koje su u potencijalnom riziku, poslova i zanimanja (npr. rad na poljoprivrednim gazdinstvima, zanimanje pastira, rad u spa centrima itd.) koji su u riziku od trgovine ljudima, što umanjuje efektivnost ovog cilja.

Provođenje socijalnih, ekonomskih i drugih mjera za rizične grupe: u okviru ovog programa implementirane su različite aktivnosti ekonomskog osnaživanja u romskim zajednicama. IOM i GLZ su proveli treninge za identifikaciju žrtava trgovine ljudima među romskom populacijom, dok je GLZ pružio podršku ženama Romkinjama kroz socijalno preduzeće "Agroplan". Organizacije poput Medica Zenica, Bolje budućnosti i drugih također su provodile projekte s ciljem pružanja podrške rizičnim grupama, kao što su žene, djeca, žrtve nasilja i nezaposleni. Iz navedenog može se vidjeti da su se organizacije fokusirale na identifikaciju i ekonomsku podršku pripadnicima romske zajednice, a izostavile zagovaranje usklađivanja ovog strateškog programa s drugim tematskim strateškim dokumentima kao što je npr. Akcioni plan za Rome, a što bi se sistematski i institucionalno odrazilo na poboljšanje socijalno-ekonomskog položaja romskih grupa. Samim tim efektivnost ovog strateškog programa je umanjena.

Mehanizmi informiranja radnika: aktivnosti u ovom strateškom programu osmišljeni su za informiranje radnika te podizanje svijesti o rizicima trgovine ljudima, prepoznavanje znakova i prevenciju kroz organiziranje događaja, javnih tribina, uličnih akcija, izradu brošura i drugih aktivnosti, što je omogućilo dodatnu vidljivost problema i podizanje svijesti među građanima, institucijama i organizacijama. Iz navedenog može se primijetiti da su organizacije i institucije uložile značajan napor u podizanje svijesti građana o rizicima radne eksploatacije. Umanjenju efektivnosti ovog strateškog programa doprinosi nedovoljno uključivanje svih ciljnih grupa (npr. kao što su: bh. konzularni radnici, inspektori rada i drugi profesionalci koji bi se trebali baviti ovim problemom). Također, nije bilo dovoljno napora na izgradnji mehanizama za sprečavanje i ograničavanje mogućnosti nastanka trgovine ljudima i stvaranja ambijenta osnaživanja društveno prihvatljivih oblika ponašanja i razvijanja održivih sistema ranog upozoravanja o slučajevima trgovine ljudima, što umanjuje efektivnost posebnog cilja 2.

c) POSEBNI CILJ 3 – KRIVIČNO GONJENJE ZA KRIVIČNA DJELA TRGOVINE LJUDIMA

Analizom efektivnosti provedenih strateških programa i aktivnosti u posebnom cilju 3 – krivično gonjenje u borbi protiv trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini može se utvrditi sljedeće:

- kroz strateški program „intenzivirati krivična gonjenja učinilaca krivičnih djela trgovine ljudima“ uspostavljena je mreža specijaliziranih tužilaca i istražitelja za borbu protiv trgovine ljudima. Navedena mreža je održala tri sastanka, te je zbog neaktivnosti predstavnika iz Republike Srpske ugašena i nije nastavila s radom, što utječe na smanjenje efektivnosti posebnog cilja 3. Prema stavovima specijaliziranih istražitelja, formiranje ovakvog vida mreže treba pratiti i unutrašnja organizacija u policijskim upravama i tužilaštvima

na nižim nivoima gdje nisu uspostavljeni radna mjesta i opisi poslova, nego su poslovi provođenja istraga u borbi protiv trgovine ljudima pridodati postojećim poslovima koje rade ovi istražitelji i tužioci, tako da uspostavljeni sistem (TCMS) kada su u pitanju tužioci ne prepoznaje specijalizirane tužioce kao nadležne u postupanju u tim predmetima (na nižim nivoima, naročito u FBiH);

- na osnovu podataka o realiziranim aktivnostima za strateški program 3.2, koji je delegirao povećanje kapaciteta agencija za provođenje zakona, tužilaštava i sudova za efikasno gonjenje počinilaca, može se utvrditi da je djelimično ispunjen cilj na polju unapređenja gonjenja počinilaca krivičnih djela trgovine ljudima povećanjem broja policijskih službenika i raspoloživih materijalno-tehničkih sredstava, ali ukazana je potreba za dodatnim zapošljavanjem novih kadrova u svim policijskim agencijama, a posebno u Graničnoj policiji, gdje je hronični nedostatak kadrova zbog otežane konkursne procedure, i u ovom trenutku nedostaje oko 250 graničnih policajaca. Može se zaključiti da rezultati realizacije ovog strateškog programa utječu na smanjenje efektivnosti posebnog cilja 2;
- u strateškim programima 3.3, 3.4, 3.5. i 3.6. kao aktivnost je predviđeno usvajanje smjernica za postupanje u predmetima trgovine ljudima. Smjernice su usvojene u toku izrade ove evaluacije, tako da, iako u ovom trenutku nije moguće vidjeti u kojoj je mjeri unaprijeđeno postupanje u slučaju nekažnjavanja žrtava trgovine ljudima, krivičnog gonjenja u slučajevima korištenja usluga žrtava trgovine ljudima, krivičnog gonjenja pravnih osoba u slučajevima trgovine ljudima i povećanog stepena naplate naknada štete žrtvama trgovine ljudima, postavljeni su institucionalni temelji da situacija u tim oblastima bude unaprijeđena. Tek treba da uslijede edukacija tužilaca i sudija na temu primjene navedenih smjernica, što se očekuje do kraja 2023. godine. Efekti ovih aktivnosti moći će se dokazivati tek u narednom periodu, ali je sigurno da provedeni strateški programi imaju pozitivan utjecaj na efektivnost posebnog cilja 3;
- zaštita prava žrtava u krivičnim postupcima, aktivnosti koje su poduzete u cilju realizacije ovog strateškog programa, kao što je npr. pružanje pravne pomoći i podrška žrtvama trgovine ljudima u ostvarivanju prava na naknadu nematerijalne štete, predstavljaju limitiran napredak u poboljšanju zaštite prava žrtava u krivičnim postupcima i doprinose efektivnosti ovog posebnog cilja. Ipak, potrebna je veća institucionalizacija u idućem periodu, uz nastavak aktivnosti nevladinog sektora;
- u određenoj mjeri je poboljšán nivo koordinacije aktivnosti na krivičnom gonjenju počinilaca krivičnih djela trgovine ljudima. Ključnu ulogu u procesu koordinacije trebala bi da ima Udarne grupa, ali da bi Udarne grupa ostvarila puni kapacitet, njeni stalni članovi bi trebali biti samo oni koji su prošli sigurnosne provjere (što sada nije slučaj), kako bi mogli učestvovati u razmjeni informacija iz istraga i usmjeravanju istraga (istraga je po definiciji tajna) koje nose oznaku „tajno“, dok bi nestalni članovi, kao što su predstavnici organizacija civilnog društva i drugi, mogli da se uključe u rad Udarne grupe zavisno od potrebe (povremeno po pozivu);
- iz analize dostupnih presuda nisu vidljivi značajni pomaci u oduzimanju imovinske koristi stečene trgovinom ljudima, te navedeno umanjuje efektivnost strateškog programa 3.9.

d) POSEBNI CILJ 4 – ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA

Analiza efektivnosti provedenih aktivnosti u posebnom cilju 4 – zaštita žrtava trgovine ljudima provedena je kroz analizu svih strateških programa, izvještaja i aktivnosti koje su poduzete od relevantnih institucija i organizacija. Također su bitne informacije prikupljene putem provođenja niza intervjua s ključnim akterima, počevši od koordinatora, preko međunarodnih organizacija do nevladinih organizacija koje djeluju u području posebnog cilja 4 i na kraju preko ankete za ispitivanje stavova građana (Prilog 4 i Prilog 5 ovog izvještaja). U nastavku navodimo glavne tvrdnje i zaključke.

Kroz strateški program 4.1. unaprijediti identifikaciju žrtava trgovine ljudima:

- sačinjena je lista indikatora za ranjive grupe i oblike trgovine ljudima i uspostavljen je informatički alat u vidu mobilne aplikacije pod nazivom „Procjena ranjivosti“. Iako je aplikacija prezentirana na nizu obuka koje su provedene, ispitanici u toku intervjua nisu imali jasnu sliku o tome kome je ona namijenjena, profesionalcima ili široj populaciji, te su naveli da je oni kao profesionalci ne koriste na terenu. Njena upotreba se jedino može izmjeriti brojem preuzimanja aplikacije (downloada). Aplikacija je korisna više kao elektronski podsjetnik ili brošura o indikatorima u edukativne svrhe. Postoji veliki prostor za njeno unapređenje u smislu interaktivnosti i njene šire upotrebe za podizanje svijesti u javnosti. Potrebu za informiranje/edukaciju javnosti o indikatorima za prepoznavanje žrtava trgovine ljudima potvrđuju i rezultati online ankete provedene u julu 2023. s 398 odgovora, od kojih je na pitanje: „Da li su vam dostupne informacije o tome kako prepoznati znakove trgovine ljudima?“, 39,4% njih odgovorilo da nema te informacije, dok 27,4% ispitanika nije moglo ocijeniti posjeduje li tu vrstu informacija (pretpostavka je da ne posjeduje). Tek se 33,2% anketiranih izjasnilo da ima informacije o tome kako prepoznati trgovinu ljudima;
- u periodu implementacije Strategije proveden je niz obuka koje su finansirale različite međunarodne organizacije. Moduli nisu napravljeni prema preporukama komiteta MARRI od oktobra 2021. Prodavači nisu uvijek bili na adekvatnom nivou, tako da je bilo pritužbi od učesnika na kvalitet obuka. Veći dio obuka planiranih Strategijom je proveden, međutim, postoji problem koji se odnosi na stalno prisustvo istih učesnika na obukama (isti učesnici prisustvuju po nekoliko puta čak i istim modulima obuke), dok su oni koji direktno rade na terenu sa žrtvama trgovine ljudima slabo zastupljeni na obukama;
- korištenjem statističkog portala utvrđeno je da nisu održane obuke koje su bile planirane za policijske službenike na temu umanjenja stigmatizacije i stereotipa prema ženama žrtvama trgovine ljudima (seksualno eksploatirane žene), obuke profesionalaca u cilju bolje identifikacije i pomoći djeci (posebno relevantnih aktera koji primjenjuju proaktivni pristup i rade na terenu po pitanju identifikacije djece žrtava, uz stalnu pažnju na djecu koja žive i rade na ulici). Također, obuke profesionalaca o kulturološkim različitostima uz angažiranje obučanih trenera/službenika također nisu provedene u periodu implementacije Strategije 2020–2023;
- u većini slučajeva međunarodne organizacije su same organizirale obuke ili uz koordinaciju s državnim koordinatorom, dok je vrlo mali broj njih radio sa zvaničnim centrima za obuku kao što su: CEST – Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i RS-a, AEPTM – Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova u

policijskim agencijama na nivou BiH, policijske akademije na nivou entiteta, u skladu s potrebama policijskih tijela i drugih službi i agencija koje su formalno nadležne za edukaciju.

Kroz strateški program 4.2. unaprijediti opće mjere zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima:

- u toku implementacije Strategije usvojeni su minimalni standardi za zaštitu ŽTLJ da sve žrtve prime pomoć u skladu s individualnim potrebama, da budu informirane pri prvom kontaktu o svojim pravima, institucijama i organizacijama koje mogu pomoći, zatim SOP (standardne operativne procedure) te su donesene smjernice za zaštitu privatnosti ŽTLJ. S obzirom na to da je period od njihovog usvajanja do pripreme ovog izvještaja kratak, nije bilo moguće ocijeniti njihovu efektivnost, ali će joj svakako usvajanje ovakvih smjernica doprinijeti;
- protokol za prevenciju i postupanje u slučajevima eksploatacije djece urađen je 2021. U njegovu izradu su bili uključeni profesionalci iz 3 kantona (KS, Livno i ZHŽ). Do sada je 30 JLS i kantona tokom 3 godine potpisalo ovaj protokol: on je obavezujući i naslonjen je na zakonsku regulativu, ali na teritoriji RS-a se ne primjenjuje uz objašnjenje da ta aktivnost nije definirana Akcionim planom RS-a. Jedino je Prijedor izrazio potrebu za izradom protokola. Svrha protokola je izgradnja sistema i jačanje međusobne saradnje svih ključnih aktera na nivou kantona ili JLS ili entiteta u zaštiti djeteta od svakog oblika nasilja, zlostavljanja, iskorištavanja i zanemarivanja;
- mobilni identifikacioni timovi (MIT) su također kreirani kao odgovor na mali broj identificiranih žrtava trgovine ljudima. Nastali su u cilju ispunjenja obaveza iz akcionog plana na nižim nivoima, a prije svega radi efikasne i proaktivne identifikacije žrtava trgovine ljudima i koordinacije na nivou JLS te uključivanja predstavnika romske zajednice u procese pružanja pomoći ŽTLJ. Obično se osnivaju odlukom gradonačelnika, a finansiranja su im neujednačena, budžet JLS i/li donatorska sredstva. MIT-ovi rade u bliskoj saradnji s koordinatorom Koordinacionog tima. Sastav MIT-ova: centar za socijalni rad, policijska uprava i NVO s predstavnicima romske populacije u sektoru borbe protiv trgovine ljudima.

Vezano za strateške programe 4.3, 4.4, 4.5. i 4.6. uočeno je da ove programe u narednoj strategiji svakako treba redefinirati i pojednostaviti, dok strateški program 4.7. ima aktivnosti koje su tek započele ili još uvijek nisu započele, te je u tom kontekstu potrebno nastaviti s radom i pronalaskom institucionalnog i političkog rješenja vezano za uspostavljanje fonda za obeštećenje ŽTLJ.

e) POSEBNI CILJ 5 – PARTNERSTVO

Rad policije u zajednici i promocija partnerstva odvijaju se putem održavanja redovnih sastanaka s članovima MIT-a i putem održavanja redovnih koordinacionih sastanaka, budući da su koordinatori koordinacionih timova uposlenici MUP-a. Statistički portal u MS BiH za unošenje podataka za koordinaciju provođenja aktivnosti i praćenje Strategije, koji, kao što je već spomenuto iznad, koriste samo u FBiH i BDBiH, koristan je alat za praćenje implementacije Strategije. S akademskom zajednicom saradnja nije na zavidnom nivou i nema konkretnih efekata na terenu zbog problema u finansiranju uvođenja novih kurikuluma. Što se tiče pristupa alatima Europol i Interpol, u toku

razgovora s koordinatorima došlo se do zaključka da nema problema u razmjeni informacija i da se one razmjenjuju dvosmjerno, na način da se podnese zahtjev za dostavljanje informacije. Na potpisivanju sporazuma o saradnji u borbi protiv trgovine ljudima sa zemljama u regiji i drugim zainteresiranim nije do sada postignut vidan napredak. Horizontalnu i vertikalnu koordinaciju je potrebno unaprijediti jer je i dalje aktuelan problem vezan za komunikaciju između entiteta RS i FBiH i BDBiH po pojedinim slučajevima trgovine ljudima, što ozbiljno otežava istrage. Sve navedeno smanjuje efektivnost provođenja aktivnosti u okviru posebnog cilja 5.

4.4. Nalazi evaluacije za temu održivosti

Održivost kao rezultat aktivnosti provedenih u Strategiji suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) bit će razmatrana s aspekta političke i institucionalne održivosti, pa potom s aspekta finansijske održivosti, te kao trajnost pozitivnih promjena i učinaka.

Općenito, Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) ima nekoliko aspekata koji umanjuju održivost, a to su:

- nedostatak dubinskog (po vertikali) prilagođavanja zakona i regulative povezanih oblasti, koje na određeni način trebaju imati ulogu u sistemu borbe protiv trgovine ljudima (školstvo, zdravstvo, socijalna zaštita itd.);
- nedostatak jasno definiranog i potpuno mapiranog, pravno i institucionalno reguliranog referalnog mehanizma te sistema horizontalne i vertikalne koordinacije, jasno i precizno postavljenih zadataka, obaveza i nadležnosti formiranih tijela;
- neuniformnost pravila rada (na različitim nivoima vlasti) uključujući i osiguravanje nadoknade za rad u koordinacionim timovima;
- nedostatak potpune opredijeljenosti vlada da iz budžeta finansiraju aktivnosti uspostavljeni sistem čini ranjivim;
- relativno nisko učešće institucija, ustanova, organizacija i profesionalaca s terena iz različitih oblasti u planiranju i provođenju aktivnosti prevencije (i kampanja podizanja svijesti), te u velikom obimu oslanjanje na nevladin sektor u tim procesima;
- fokus organizacija civilnog društva na interventnu podršku pripadnicima romske zajednice, a primijećeno je jako malo zagovaranja za izmjene zakona i propisa te unapređenje i usklađivanje ovog strateškog programa s drugim tematskim strateškim dokumentima kao što je npr. Akcioni plan za Rome;
- hronični nedostatak kadrova u policijskim agencijama, ali i česta fluktuacija kadrova (kako unutar agencije tako i iz jedne u drugu agenciju ili instituciju);

- nedostatak sistemskih institucionalnih aktivnosti obuke sudija i tužilaca kroz centre za edukaciju sudija i tužilaca kako bi usvojene smjernice (VSTV-a) zaista doprinijele unapređenju postupanja u predmetima trgovine ljudima;
- nedostatak adekvatne i kontinuirane institucionalne podrške žrtvama, kako bi imale pristup adekvatnoj pravnoj pomoći tokom cjelokupnog krivičnog postupka. Manjak institucionalizacije u segmentu pružanja besplatne pravne pomoći (oslanjanje isključivo na aktivnosti CSO);
- manjak institucionalizacije vrlo bitnih lokalnih radnih tijela poput MIT-a, koji implicira manjak finansijske održivosti tih tijela;
- manjak institucionalizacije u segmentu obuke vezano za zaštitu žrtava trgovine ljudima;
- preuzimanje inicijative od međunarodnih organizacija kao supstituta za inertnost domaćih institucija (na različitim nivoima vlasti) može stvoriti preduvjete za predstavljanje neodrživih procesa i rezultata, te o tome treba voditi računa u idućem periodu.

a) POSEBNI CILJ I – SISTEM PODRŠKE

U okviru posebnog cilja I kroz aktivnosti provedene u nekoliko strateških programa definiran je jedinstveni web-portal kojim upravlja Ministarstvo sigurnosti BiH i u okviru kojeg se nalazi i digitalni mehanizam za monitoring i praćenje implementacije Strategije i akcionih planova, potom informacioni sistem – statistički portal za prikupljanje i analizu statističkih podataka o trgovini ljudima te platforme za unos podataka partnerskih NGO i međunarodnih organizacija o obukama. Na bazi dostupnih informacija može se zaključiti da portal uspješno koriste svi koordinatori i aktivne NVO te međunarodne organizacije, s izuzetkom koordinatora iz Republike Srpske, koji ne unosi informacije. Nepostojanje jasno propisane obaveze unosa podataka u sistem, kao i nedovršeno definiranje pravnog statusa institucija i formiranih tijela (koordinacioni timovi, Udarne grupe itd.) koji su aktivni participanti sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH, a pogotovo u smislu vertikalne i horizontalne koordinacije aktivnosti, predstavljaju značajnu prijetnju za održivost postignutih rezultata.

Očigledno je da je finansiranje implementacije ove strategije gotovo u potpunosti prepušteno međunarodnim organizacijama, s izuzetkom aktivnosti finansiranja rada sigurnih kuća, Udarne grupe i obilježavanja Svjetskog dana borbe protiv trgovine ljudima, što ne doprinosi održivosti. Postavlja se pitanje suštinskog vlasništva strateškog dokumenta, ali i nesigurnosti finansiranja u budućnosti zbog moguće promjene prioriteta finansiranja od strane međunarodnih partnera. Zasigurno, mnogo održivija opcija bi bilo finansiranje aktivnosti od strane institucija.

Pitanje održivosti rada koordinacionih timova navedeno je kroz nekoliko izvještaja, u smislu da pojedini koordinacioni timovi rade potpuno volonterski, dok određeni primaju naknade, te da pojedini članovi tima nisu motivirani da rade u okviru koordinacionih timova. Zabilježena je i pojava neodržavanja sastanaka koordinacionih timova uslijed nedostatka kvoruma. Plaćanje za rad članovima koordinacionih timova na neunificiran način predstavlja prijetnju za održivost.

Aspekt usaglašavanja zakona i regulative, koji ne uzima u obzir sistem trgovine ljudima u BiH kao integralni sistem, i nužne promjene zakona i regulative na svim nivoima vlasti, i to ne samo krivičnog zakona već i ostalih zakona i regulativa koje su vezane za ovu oblast (zdravstvo, školstvo, socijalna zaštita, reintegracija u društvo itd.), umanjuju održivost cjelokupno postavljenog sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH.

b) POSEBNI CILJ 2 – PREVENCIJA

Ovaj aspekt evaluacije analizira koliko su postignuti rezultati aktivnosti iz posebnog cilja 2 održivi i da li mogu opstati i nakon završetka implementacije Strategije. To uključuje i procjenu načina na koji se rezultati aktivnosti implementacije posebnog cilja 2 mogu učiniti trajnim. U nastavku su predstavljeni uočeni problemi koji mogu negativno utjecati na održivost i trajnost postignutih rezultata.

Analizom izvještaja može se ocijeniti da su u okviru posebnog cilja 2 napravljeni određeni naponi u podizanju svijesti građana o trgovini ljudima. Organizacije i institucije su provele različite kampanje i edukativne aktivnosti kako bi informirale javnost o trgovini ljudima i načinima kako se boriti protiv tog problema, izrađena je web-platforma koja korisnike vodi kroz proces kreiranja kampanja za podizanje svijesti o problemu trgovine ljudima. Navedene kampanje su obuhvatile različite ciljne grupe, uključujući žene, djecu, mlade i ranjive grupe, kao što je romska populacija. Veoma je važno osigurati da profesionalci iz različitih sektora koji rade na terenu (institucije, ustanove) budu aktivno uključeni u planiranje i implementaciju aktivnosti prevencije, kako bi se postigli veći utjecaj i održivost rezultata, a visok nivo institucija, ustanova, organizacija je neophodan (na svim nivoima vlasti).

U okviru strateškog programa 2.2. primjećuje se da su učinjeni naponi kako bi se poboljšala situacija za rizične grupe, posebno za žene Romkinje, pružila podrška zapošljavanju žena iz romske populacije putem socijalnih preduzeća, psihosocijalna i ekonomska podrška ženama iz ranjivih grupa koje su pogođene pandemijom COVID-19. Iz prethodno navedenog može se vidjeti da su se organizacije civilnog društva fokusirale na interventnu podršku pripadnicima romske zajednice, a primijećeno je jako malo zagovaranja za izmjene zakona i propisa te unapređenje i usklađivanje ovog strateškog programa s drugim tematskim strateškim dokumentima kao što je npr. Akcioni plan za Rome, a što bi se sistematski i institucionalno odrazilo na poboljšanje socijalno-ekonomskog položaja romskih grupa i bilo značajno održivije rješenje. Ako postojeći zakoni i strateški dokumenti ne prate potrebe, to može biti značajan izazov za održivost postignutih rezultata.

U pogledu strateškog programa 2.4. uspostavljan je mehanizam informiranja radnika o legalnim i sigurnim mehanizmima odlaska na rad u inostranstvo i dobivanja pomoći kroz podršku putem telefonske linije za informiranje potencijalnih ekonomskih migranata o pravima i mogućnostima odlaska na rad, ali navedena aktivnost ne uključuje saradnju s nadležnom Agencijom za rad i zapošljavanje BiH, Graničnom policijom i konzularnim radnicima, što znatno umanjuje održivost rezultata ovog strateškog programa.

Aktivnosti u okviru strateškog programa 2.5. usmjerene su na prevenciju trgovine djecom i pružanje podrške ranjivim kategorijama djece kako bi se smanjio rizik od trgovine djecom i zaštitila njihova prava. Aktivnosti kao što je obuka za profesionalce iz sektora prosvjete o proaktivnoj identifikaciji djece žrtava trgovine ljudima te inicijativa za osnivanje prihvatilišta za djecu bez adekvatnog roditeljskog staranja koja su u riziku da postanu žrtve krivičnih djela doprinose održivosti rezultata ovog programa.

c) POSEBNI CILJ 3 – KRIVIČNO GONJENJE ZA KRIVIČNA DJELA TRGOVINE LJUDIMA

Ocjenjujući održivost provedenih aktivnosti u okviru posebnog cilja 3 – krivično gonjenje u borbi protiv trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini, mogu se donijet zaključci navedeni u nastavku teksta.

Specijalizirana mreža tužilaca i istražitelja: održivost ove mreže je niska zbog manjka institucionalizacije vezano za rad ovog (i sličnih) radnih tijela te zavisi od trenutne političke situacije, volje pojedinaca i sl., u konkretnom slučaju neaktivnosti predstavnika iz Republike Srpske, što je dovelo do njenog gašenja. Ovo ukazuje na potrebu za boljom koordinacijom i angažiranjem svih nivoa vlasti kako bi se osigurali kontinuirana podrška i angažman u borbi protiv trgovine ljudima, te većim stepenom institucionalizacije procesa u uspostavljenom sistemu borbe protiv trgovine ljudima.

Problem nedostatka kadrova u policijskim agencijama i upravama, a naročito u Graničnoj policiji, predstavlja ozbiljan izazov i ograničava održivost uspostavljenih elemenata sistema borbe protiv trgovine ljudima. Također i česta fluktuacija profesionalaca ne doprinosi održivosti. Održivost rezultata aktivnosti ovih institucija zahtijeva kontinuirano ulaganje u ljudske resurse i opremu kako bi se osiguralo efikasno provođenje istraga i krivičnih gonjenja.

Iako je smjernice usvojio VSTV (i kao takve održive su kao rezultat neposredne aktivnosti implementacije Strategije), postizanje i održivost rezultata primjene ovih smjernica zavise od njihove efikasne primjene u praksi. Stoga je potrebno osigurati kontinuiranu obuku kroz centre za edukaciju sudija i tužilaca kako bi smjernice zaista doprinijele unapređenju postupanja u predmetima trgovine ljudima.

Pružanje pravne pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima u ostvarivanju prava na naknadu nematerijalne štete predstavlja limitiran napredak u poboljšanju zaštite prava žrtava. Održivost ovog programa zahtijeva kontinuirano pružanje podrške žrtvama kroz institucije i osiguranje da imaju pristup adekvatnoj pravnoj pomoći tokom cjelokupnog krivičnog postupka.

d) POSEBNI CILJ 4 – ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA

Po pitanju mobilne aplikacije „Procjena ranjivosti“, koja je u vlasništvu MS BiH, za održivost ovoga alata neophodno je njegovo unapređenje. Finansiranje unapređenja aplikacije spremne su osigurati međunarodne organizacije za period implementacije naredne strategije.

Što se tiče provođenja obuka, institucionalni nosilac procesa je MS BiH. Osim što su u osmišljavanje i provođenje obuka te odabir predavača uključene različite međunarodne organizacije, potrebno je veći akcenat staviti na uključivanje CEST-a, AEPTM-a i drugih institucija za obrazovanje kadrova koje bi radile na usvajanju kurikuluma, certificiranju predavača i modula od strane nadležnih tijela, kako bi se postigao institucionalizirani i sistematski način provođenja obuka. Obuke su također sve finansirane iz međunarodnih fondova, za održivost obuka potrebno je osigurati manju zavisnost od donatorskih sredstava.

Za sve potpisane protokole i standarde i njihovu implementaciju i održivost odgovorne su potpisnice. Usvojeni su minimalni standardi, te su nosioci održivosti u smislu primjene ovih dokumenata same potpisnice.

Institucionalna održivost MIT-a je opet na samim članovima tih timova. Finansijska održivost je upitna zbog nejednačenosti finansiranja ovih timova. Uobičajena je kombinacija finansiranja iz budžeta JLS i kantona i donatorskih sredstava.

Bez jasnog institucionalnog definiranja segmenta besplatne pravne pomoći, od obuka pružalaca besplatne pravne pomoći, njihovog certificiranja za ove usluge, pa do njihovog finansiranja, održivost ove usluge za ŽTLJ nije postignuta.

e) *POSEBNI CILJ 5 – PARTNERSTVO*

Ključni problem održivosti u ovom segmentu predstavlja hronični manjak institucionalizacije procesa, iako se oni odvijaju uz podršku međunarodnih organizacija. Upravo su to razlozi koji dovode do manjka responzivnosti pojedinih nivoa vlasti u zajedničkom procesu borbe protiv trgovine ljudima (primjer je RS i manjak saradnje s institucijama FBiH, BDBiH po pitanju razmjene informacija i istraga). Također, to je i razlog šarolikoj strukturi i načinima rada uspostavljenih tijela za borbu protiv trgovine ljudima na različitim nivoima vlasti u BiH, što također ne doprinosi održivosti. Ponekad preuzimanje inicijative od strane NVO i međunarodnih organizacija (primjeri obuka koje ne provode nadležne institucije i sl.) kao supstituta za inertne institucije (na različitim nivoima vlasti) mogu kreirati preduvjete za predstavljanje neodrživih procesa i rezultata.

5. ZAKLJUČCI EVALUACIJE

5.1. Zaključci evaluacije za temu relevantnosti

Strategijom je definiran sljedeći opći cilj: „Osigurati stalan, sveobuhvatan i održiv odgovor društva na trgovinu ljudima kroz ojačan sistem prevencije, gonjenja počilaca krivičnih djela povezanih s trgovinom ljudima, zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima, posebno ranjivih grupa, kroz funkcionalno povezivanje i izgradnju kapaciteta svih nadležnih institucija i organizacija.“

Zaključak – relevantnost općeg cilja: Strategijom definirani opći cilj, kao i posebni ciljevi, relevantan je, odnosno uglavnom usklađen s potrebama i ključnom problematikom u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u BiH. I opći i posebni ciljevi koji su definirani u okviru Strategije procijenjeni su kao relevantni i za naredni period, ali je zasigurno potrebno redefinirati određene strateške programe i aktivnosti te dodati nove koji će biti u skladu s realnim potrebama. Iako je primjetan značajan napredak kada je riječ o uspostavi i funkcioniranju sistema borbe protiv trgovine ljudima, opći cilj koji glasi: „*Osigurati stalan, sveobuhvatan i održiv odgovor društva na trgovinu ljudima kroz ojačan sistem prevencije, gonjenja počilaca krivičnih djela povezanih s trgovinom ljudima, zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima, posebno ranjivih grupa, kroz funkcionalno povezivanje i izgradnju kapaciteta svih nadležnih institucija i organizacija*“ i dalje je aktuelan, te će biti i u idućem periodu, dok bi se fokusi pojedinih posebnih ciljeva trebali izoštriti. Tako bi pored preciznije definicije trebalo voditi računa o vertikalnoj logici strateškog dokumenta i Akcionog plana te definirati prikladne strateške programe i aktivnosti koji će temeljno adresirati realne (suštinske) probleme s kojima se suočavaju akteri uključeni u funkcioniranje sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH.

Uzevši u obzir gore navedeno, može se zaključiti da je opći cilj ove strategije visoko relevantan i da adresira ključnu problematiku u funkcioniranju sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH, koja je zabilježena 2019. godine.

Zaključak – relevantnost posebnog cilja 1: posebni cilj I Strategije suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH (2020–2023) u potpunosti je (visoko) relevantan, a ostvarivanjem posebnog cilja I stvaraju se preduvjeti za održivo funkcioniranje sistema podrške za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima te krivično gonjenje osoba uključenih u trgovinu ljudima u Bosni i Hercegovini, adresirajući goruće probleme koji su evidentirani u izvještajima međunarodnih referentnih organizacija, kao što su potreba za unapređenje pravnog i institucionalnih okvira i koordinacije; izgradnja kapaciteta; osiguranje potrebnih finansijskih sredstava i provođenje kontinuiranog procesa praćenja i evaluacije provedbe Strategije. Relevantnost je djelimično smanjena zbog izostanka prilagođavanja pravne regulative vezano za povezane oblasti koje sačinjavaju sistem borbe protiv trgovine ljudima (prevencija, zaštita žrtava, kompenzacija, socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvena zaštita, rad itd.), što bi svakako trebalo biti prioritet u idućem planskom periodu. Ovaj posebni cilj bi trebao biti naglašen i u idućem planskom periodu, dok bi se strateški programi unutar akcionog plana trebali više fokusirati na adresiranje uočenih nedostataka u funkcioniranju uspostavljenog sistema borbe protiv trgovine ljudima, uključujući i funkcioniranje uspostavljenih tijela, nadležnosti i obaveze tih tijela, vertikalnu i horizontalnu koordinaciju, status i operativnost tijela, pravni i institucionalni okvir i sl.

Zaključak – relevantnost posebnog cilja 2: posebni cilj 2 je umjereno do visoko relevantan s obzirom na relativno nizak nivo razumijevanja i svijesti građana i profesionalaca o problemu trgovine ljudima, čak i danas, što pokazuje provedena anketa u okviru evaluacije, a može se pretpostaviti da je u prethodnom periodu bio i niži nivo razumijevanja ovog problema. U periodu kreiranja Strategije nisu postojali efikasni mehanizmi sprečavanja i ograničavanja mogućnosti nastanka trgovine ljudima i stvaranja ambijenta osnaživanja društveno prihvatljivih oblika ponašanja (ili su postojale limitirane aktivnosti), pa je samim tim ovaj dio posebnog cilja 2 visoko relevantan. Sistemi ranog upozoravanja o slučajevima trgovine ljudima ili nisu postojali ili nisu bili efikasni, te je ovaj dio posebnog cilja 2 visoko relevantan. Općenito, relevantnost je umanjena zbog nedostatka fokusa strateških programa definiranih u Akcionom planu na određene aspekte posebnog cilja 2 (kao što su izgradnja sistema ranog upozoravanja, uspostava efikasnih mehanizama za sprečavanje i mogućnosti nastanka trgovine ljudima, stvaranje ambijenata osnaživanja društveno prihvatljivog ponašanja). Imajući u vidu razloge i svrhu postavljanja ovog cilja, te činjenicu da je ova problematika i dalje aktuelna, možemo zaključiti da postoji opravdanost da se i u narednom periodu posveti odgovarajuća pažnja ispunjavanju ovog cilja.

Zaključak – relevantnost posebnog cilja 3: definirani posebni cilj 3 odražava važnost poboljšanja tehničkih i institucionalnih aspekata u krivičnom gonjenju osoba uključenih u trgovinu ljudima. S obzirom na identificirane nedostatke u ovoj oblasti, **posebni cilj 3 je u potpunosti (visoko) relevantan** jer se usredotočuje na potrebne mjere za jačanje kapaciteta, usklađivanje postupaka i unapređenje saradnje kako bi se osigurala efikasnost krivičnog gonjenja i zaštite prava žrtava trgovine ljudima.

Zaključak – relevantnost posebnog cilja 4: iako su sve aktivnosti koje podrazumijevaju obuku institucija i profesionalaca vezano za identifikaciju uključene kroz različite strateške programe, i s obzirom na izvještaje referentnih međunarodnih institucija koje ukazuju na potrebu značajnog unapređenja u ovoj oblasti, kako 2019. godine tako i trenutno, ovaj posebni cilj bi se mogao smatrati visoko relevantnim. Tu relevantnost djelimično umanjuju nedostajući strateški programi i djelovanja koja se tiču nepostojanja aktivnosti koje se odnose na samoprocjenu žrtava trgovine ljudima i aktivnosti koje se odnose na njihovo informiranje i upućivanje na sve radnje koje slijede nakon samoprijave i na njihova prava (mapa puta). Također nema aktivnosti koje su namijenjene podizanju svijesti o trgovini ljudima kada je riječ o kašnjenosti korištenja usluga žrtava trgovine ljudima u smislu radne eksploatacije i edukaciji o identifikaciji žrtava trgovine ljudima za poslovni sektor. Osim toga, ključni nedostatak je nepostojanje aktivnosti na jasnom mapiranju institucionalnog odgovora i jasno definirane koordinacije aktivnosti (horizontalno i vertikalno) pojedinih institucija i ustanova koje mogu doprinijeti boljoj identifikaciji žrtava trgovine ljudima, odnosno nedostaje tzv. mapa puta identifikacije i podrške žrtvama trgovine ljudima, što utječe na umanjene relevantnosti. S obzirom na usklađenost definiranog posebnog cilja 4 s preporukama referentnih međunarodnih institucija, **može se zaključiti da je posebni cilj 4 – zaštita žrtava trgovine ljudima umjereno do visoko relevantan za suzbijanje trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini.**

Zaključak – relevantnost posebnog cilja 5: učinkovita saradnja i međusobna podrška između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija ključni su za ostvarivanje strategije u borbi protiv trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini. Kroz zajedničke napore i koordinaciju zemlja će biti u boljoj poziciji da zaštiti žrtve, identificira trgovce i provodi efikasne mjere prevencije i suzbijanja trgovine ljudima. Osmišljene su aktivnosti promocije partnerstva od strane policije, održavanja redovnih koordinacionih sastanaka nadležnih institucija i međunarodnih organizacija, uvođenja

savremenih informacionih tehnologija i društvenih mreža za međusobnu razmjenu informacija između nadležnih institucija, OCD-a i međunarodnih organizacija, i na kraju aktivnosti jačanja saradnje s akademskom zajednicom. Što se tiče unapređenja međunarodne saradnje, osmišljene su aktivnosti za ostvarivanje međunarodne policijske i tužilačke saradnje putem Interpola, Europol, Selec centra i dr. te aktivnosti učestvovanja u međunarodnim operativnim akcijama i razmjeni podataka. Također, uzevši u obzir predložene strateške programe, može se konstatirati da posebni cilj 2 nije dobro artikuliran u smislu njegove same definicije, jer je u definiciji fokus na „saradnji između nadležnih institucija i ovlaštenih organizacija na svim nivoima vlasti“, a ne spominje se međunarodna saradnja, mada on, uzevši u obzir definiranje strateških programa, suštinski jeste relevantan. S obzirom na usklađenost definiranog posebnog cilja 5 s preporukama referentnih međunarodnih institucija, **može se zaključiti da je posebni cilj 5 – partnerstvo visoko relevantan za suzbijanje trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini.**

5.2. Zaključci za temu efikasnosti

Zaključak – efikasnost implementacije Strategije: uzevši u obzir okolnosti u kojima su kreirani i implementirani Strategija i Akcioni plan, političku nestabilnost u BiH, koja zasigurno utječe na implementaciju Strategije i Akcionog plana, dostupne ljudske resurse, kao i restriktivan pristup u dodjeli budžetskih sredstava za implementaciju aktivnosti, može se zaključiti da je većina aktivnosti uspješno implementirana **i da je efikasnost realizacije Strategije (Akcionog plana) umjerena do visoka.** U idućem periodu potrebno je prilikom kreiranja strateškog dokumenta i akcionog plana koristiti format koji omogućava bolje definiranje indikatora koji prate standardiziranu strukturu dokumenta (opći cilj, posebni cilj, prioritet, mjera, programi/projekti) te omogućava jasno postavljanje vrijednosti indikatora, i to početne i ciljne vrijednosti (na različitim nivoima indikatora). Potrebno je i definirati finansijske vrijednosti pojedinih aktivnosti, što je sada slučaj samo za nekoliko aktivnosti koje se finansiraju iz budžeta institucija. Uočeno stanje može indicirati potrebu za uključivanjem i osiguravanjem dodatnih resursa i potrebu poboljšanja saradnje između institucija u procesu implementacije aktivnosti u oblasti krivičnog gonjenja, ali i u drugim oblastima, a o čemu treba voditi računa prilikom planiranja narednog strateškog dokumenta.

Zaključak – efikasnost implementacije posebnog cilja 1: aktivnosti koje nisu implementirane nalaze se uglavnom u strateškom programu 1.7, a vezano za usklađivanje krivičnog zakonodavstva s preporukama Vijeća Evrope i EU, i to aktivnosti 1.7.2, 1.7.3, 1.7.4. i 1.7.5. Također, u okviru strateškog programa 1.5. u toku jedne budžetske godine sredstva za rad sigurnih kuća nisu mogla biti osigurana zbog neusvajanja budžeta. Uzevši u obzir okolnosti u kojima su kreirani i implementirani Strategija i Akcioni plan, može se zaključiti da je većina aktivnosti uspješno implementirana **i da je efikasnost realizacije posebnog cilja 1 umjerena do visoka.**

Zaključak – efikasnost implementacije posebnog cilja 2: efikasnost implementacije posebnog cilja 2 je visoka kad se posmatra realizacija aktivnosti, iako aktivnost 2.3. I. nije provedena. Da bi se u potpunosti ocijenila efikasnost posebnog cilja 2, potrebno je pružiti detaljnije informacije o provedenim aktivnostima, njihovim rezultatima i njihovom doprinosu u prevenciji trgovine kroz nedostajuće indikatore (nedostajuće polazne i ciljne vrijednosti indikatora na različitim nivoima) i nedostajuće finansijske vrijednosti planiranih i izvršenih aktivnosti. Međutim, zbog same strukture strateškog dokumenta i Akcionog plana, gdje indikatori nisu definirani u skladu s metodologijom o strateškom planiranju, niti su za većinu aktivnosti prikazane finansijske vrijednosti (troškovi implementacije), nije

moгуće utvrditi stvarnu efikasnost (a pretpostavka je da bi mogla biti i niža), te bi ovaj problem trebalo korigirati u procesu izrade idućeg strateškog dokumenta.

Zaključak – efikasnost implementacije posebnog cilja 3: ukupno gledajući, efikasnost implementiranih aktivnosti iz posebnog cilja 3 trenutno je niska do umjerena, ali postoji mogućnost poboljšanja nakon dovršetka preostalih devet aktivnosti (3.3.2, 3.4.2, 3.5.2, 3.6.2, 3.8.1, 3.8.2, 3.8.3, 3.9.1. i 3.9.2) do kraja perioda implementacije strateškog dokumenta. Da bi se u potpunosti ocijenila efikasnost posebnog cilja 3, potrebno je pružiti detaljnije informacije o provedenim aktivnostima, njihovim rezultatima i njihovom doprinosu u prevenciji trgovine kroz nedostajuće indikatore (nedostajuće polazne i ciljne vrijednosti indikatora na različitim nivoima) i nedostajuće finansijske vrijednosti planiranih i izvršenih aktivnosti. Međutim, zbog same strukture strateškog dokumenta i Akcionog plana, gdje indikatori nisu definirani u skladu s metodologijom o strateškom planiranju, niti su za većinu aktivnosti prikazane finansijske vrijednosti (troškovi implementacije), nije moguće utvrditi stvarnu efikasnost (a pretpostavka je da bi mogla biti i niža), te bi ovaj problem trebalo korigirati u procesu izrade idućeg strateškog dokumenta. Uočeno stanje može indicirati potrebu za uključivanjem i osiguravanjem dodatnih resursa i potrebu poboljšanja saradnje između institucija u procesu implementacije aktivnosti u oblasti krivičnog gonjenja, a o čemu treba voditi računa prilikom planiranja narednog strateškog dokumenta.

Zaključak – efikasnost implementacije posebnog cilja 4: ukupno gledano, efikasnost realizacije posebnog cilja 4 je visoka, te je od 38 aktivnosti koje su planirane, njih 35 potpuno završeno, dvije aktivnosti su djelimično realizirane, i to 4.6.6. Zaključiti sporazume o saradnji u borbi protiv trgovine ljudima sa zemljama porijekla žrtava trgovine ljudima i 4.7.1. Formiranje radne grupe za izradu nacrtu zakona o uspostavljanju fonda za obeštećenje žrtava trgovine ljudima. Ova radna grupa je u procesu formiranja i do sada je već bilo pet sastanaka na ovu temu, dok aktivnost 4.7.2. Izrada nacrtu zakona za uspostavu fonda za obeštećenje žrtava trgovine ljudima nije ni započeta.

Zaključak – efikasnost implementacije posebnog cilja 5: od ukupno planiranih devet aktivnosti, ostvareno je njih sedam u okviru ovog posebnog cilja. Aktivnost 5.2.2. o učestvovanju u međunarodnim operativnim akcijama ima status djelimično realizirane, što može ukazivati na potrebu za jačanjem saradnje s drugim zemljama i međunarodnim organizacijama u borbi protiv trgovine ljudima. Također, aktivnost 5.2.3. o zaključivanju sporazuma o saradnji u borbi protiv trgovine ljudima sa zemljama u regiji i drugim zainteresiranim zemljama nije ni započeta, što može biti izazov za ostvarivanje partnerstva na regionalnom i međunarodnom nivou. U cjelini, ostvareni rezultati ukazuju na značajan trud i posvećenost u ostvarivanju ciljeva Strategije za borbu protiv trgovine ljudima, ali isto tako pokazuju i potrebu za daljnjim naporima u jačanju saradnje i partnerstva. **Ukupna efikasnost provedbe posebnog cilja 5 može se smatrati umjerenom do visokom.**

5.3. Zaključci za temu efektivnosti

Zaključak – efektivnost implementacije Strategije – posmatrajući efekte pojedinih strateških programa, vidljivo je da izostanak jasno reguliranog referalnog mehanizma za borbu protiv trgovine ljudima koji nije precizno mapiran i regulatorno i institucionalno definiran uzrokuje smanjenje efektivnosti većine poduzetih mjera i aktivnosti.

Posebno lošu efektivnost bilježimo kod strateškog programa vezanog za usklađivanje odredbi krivičnog zakonodavstva s preporukama EU i Vijeća Evrope, jer u okviru aktivnosti nedostaju ključna usklađivanja zakonodavstva na različitim nivoima BiH i u različitim oblastima koje su vezane za borbu protiv trgovine ljudima (zdravstvo, socijalna zaštita, nadoknada žrtvama i slično) a koja bi omogućila funkcioniranje sistema u praksi. Također, nedostatak budžetskih sredstava za finansiranje strateških programa i oslanjanje gotovo isključivo na finansiranje međunarodnih organizacija ne daju doprinos efektivnom provođenju Strategije. Podizanje svijesti građana rađeno je kroz mnogobrojne aktivnosti institucija i organizacija civilnog društva, no rezultati tih kampanja u pojedinim segmentima procijenjeni su kao relativno niski, te je potrebno raditi na kvalitetnijoj pripremi i provođenju kampanja uz analizu postignutih rezultata/efekata kampanja. Strateški programi vezani za prevenciju nisu bili usmjereni na izgradnju mehanizama za sprečavanje trgovine ljudima, uključivanje svih relevantnih ciljnih grupa u aktivnosti te promociju društveno prihvatljivog ponašanja i sistema ranog upozoravanja (nije precizno definiran), te bi fokus u idućem periodu trebao biti na tome. Umanjenju efektivnosti također je doprinijelo formiranje neodrživih tijela za borbu protiv trgovine ljudima, zatim veliki broj radnih tijela na različitim nivoima vlasti bez jasnog zadatka i nadležnosti (kao što je npr. mreža specijaliziranih tužilaca i istražitelja), a nedostatak institucionalizacije može negativno utjecati na rad tih tijela (tada rad zavisi od političke situacije, agilnosti i opredijeljenosti pojedinca itd.). Nasuprot tome, usvajanje smjernica od strane VSTV-a za postupanje u predmetima trgovine ljudima (4 smjernice) predstavlja korak u pravom smjeru, koji veoma doprinosi efektivnosti. Potrebne su i promjene u sastavu Udarne grupe u smislu da su stalni članovi Udarne grupe samo predstavnici institucija koji su prošli sigurnosne provjere, te bi kao takvi mogli učestvovati u razmjeni informacija o istragama i usmjeravanju istraga, jer te informacije nose oznaku „tajno“. Na taj način bi se stvorili uvjeti za konkretizaciju zadataka Udarne grupe i veću efektivnost. Jačanju efektivnosti doprinijela bi i institucionalizacija procesa edukacije institucija/profesionalaca u sistemu borbe protiv trgovine ljudima na svim nivoima vlasti. Doprinos uspostave i jačanje međunarodne srednje efektivnosti vidljivi su i trebaju biti nastavljeni.

Ipak, uzevši u obzir početno stanje (2019. godina) i političke uvjete u kojima je Strategija kreirana i implementirana, značajan pomak je napravljen u odnosu na 2019. godinu, **te se može konstatirati da je efektivnost Strategije umjerena.**

Zaključak – efektivnost posebnog cilja 1: efektivnost u ostvarenju posebnog cilja 1 je umjerena, te su određene aktivnosti doprinosile ukupno povećanoj efektivnosti, a pojedine su imale negativan efekat na efektivnost u ostvarenju posebnog cilja 1. Struktura izrađenih akcionih planova i nedostatak kvalitetno definiranih indikatora koji omogućavaju suštinsko praćenje situacije po pitanju trgovine ljudima u BiH ne doprinose efektivnosti u ostvarenju posebnog cilja 1. Posmatrajući efekte pojedinih strateških programa unutar posebnog cilja 1, vidljivo je da izostanak jasno pravno reguliranog referalnog mehanizma za borbu protiv trgovine ljudima koji nije precizno mapiran i regulatorno i institucionalno definiran uzrokuje smanjenje efektivnosti većine poduzetih mjera i aktivnosti, a prije svega upotrebe digitalnog mehanizma za praćenje implementacije Strategije i akcionih planova te unosa podataka u uspostavljeni informacijski sistem – statistički portal, i u manjem obimu rada koordinacionih timova. Posebno lošu efektivnost bilježimo kad je riječ o strateškom programu vezanom za usklađivanje odredbi krivičnog zakonodavstva s preporukama EU i Vijeća Evrope, jer u okviru aktivnosti nedostaju ključna usklađivanja zakonodavstva na različitim nivoima BiH i u različitim oblastima koje su vezane za borbu protiv trgovine ljudima (zdravstvo, socijalna zaštita, nadoknada žrtvama i slično), što bi omogućilo funkcioniranje sistema u praksi, a i one aktivnosti koje jesu definirane Akcionim planom nisu proveden u potpunosti. Također, nedostatak budžetskih

sredstava za finansiranje strateških programa i oslanjanje gotovo isključivo na finansiranje međunarodnih organizacija ne daju doprinos efektivnom provođenju posebnog cilja 1, a mogu ugroziti općenito ostvarivanje općeg cilja Strategije. Efektivnost dosad završenih istraživanja neupitna je u smislu predstavljanja informacija, trendova, podizanja kapaciteta predstavnika institucija. Ipak, primjena rezultata tih istraživanja još uvijek nije vidljiva na terenu u smislu poduzimanja aktivnosti koje bi adresirale ključne probleme definirane u tim istraživanjima na sistematski (institucionalan) način (jedinstvene usvojene smjernice, regulativa, izmjene zakona i regulative u cilju efikasnije borbe protiv uočenih pojava, adekvatna primjena postojećih zakona i regulative itd.). **Ipak, uzevši u obzir početno stanje (2019. godina) i političke uvjete u kojima je Strategija kreirana i implementirana, ipak je značajan pomak napravljen u odnosu na 2019. godinu, te se može konstatirati da je efektivnost u ostvarivanju posebnog cilja 1 umjerena.** U budućem planskom periodu potrebno je sistematično raditi na otklanjanju svih uočenih nedostataka te definirati efektivnije strateške programe i aktivnosti koji će adresirati postojeću problematiku funkcioniranja uspostavljenog sistema.

Zaključak – efektivnost posebnog cilja 2: prema navedenim informacijama, iako su organizacije i institucije uložile napore u podizanje svijesti građana i profesionalaca o trgovini ljudima, kao i pružanje podrške rizičnim grupama, **efektivnost u ostvarivanju posebnog cilja 2 je niska do umanjena** zbog dokumentirano ograničenog utjecaja tih kampanja na populaciju u BiH (kvalitet kampanja i izvještavanje o rezultatima/efektima kampanja nedostaju), nedostatka rezultata na izgradnji mehanizama za sprečavanje i ograničavanje mogućnosti nastanka trgovine ljudima. Također, strateški programi nisu bili usmjereni na sve relevantne ciljne grupe, što je također smanjilo njegovu efektivnost, a u određenim situacijama postoji i problem jezičke barijere pojedinih ciljnih grupa. Nedostatak uključivanja svih relevantnih ciljnih grupa može dovesti do propuštanja važnih informacija i prilika za sprečavanje trgovine ljudima. Stvaranje ambijenta osnaživanja društveno prihvatljivog ponašanja i razvoj održivih sistema ranog upozoravanja o slučajevima trgovine ljudima nisu bili dovoljno naglašeni u provedenim aktivnostima, što također umanjuje efektivnost cilja.

Kako bi se povećala efektivnost posebnog cilja 2, potrebno je usmjeriti više napora na izgradnju mehanizama za sprečavanje trgovine ljudima, uključiti sve relevantne ciljne grupe u aktivnosti, te osnažiti promociju društveno prihvatljivog ponašanja i sisteme ranog upozoravanja. Kampanje bi trebale biti kvalitetno i profesionalno planirane i provedene, a izvještaji trebaju uključivati i analizu postignutih efekata tih kampanja. S obzirom na promjene u vanjskom okruženju koje se odnose na nove načine vrbovanja i eksploatacije žrtava, neophodno je da ovaj strateški cilj bude popraćen aktivnostima i mjerama koje su usklađene s novonastalim okolnostima, odnosno koje mogu potaknuti prepoznavanje novih načina vrbovanja i eksploatacije žrtava, što se prije svega odnosi na korištenje IT tehnologije u procesu izvršenja ovog krivičnog djela.

Zaključak – efektivnost posebnog cilja 3: iako postoje određeni pomaci i naponi da se suzbije trgovina ljudima u Bosni i Hercegovini, i dalje postoji prostor za poboljšanje. **Ukupno gledajući, efektivnost implementiranih aktivnosti iz posebnog cilja 3 trenutno je niska do umjerena, ali postoji mogućnost poboljšanja nakon dovršetka preostalih devet aktivnosti (3.3.2, 3.4.2, 3.5.2, 3.6.2, 3.8.1, 3.8.2, 3.8.3, 3.9.1. i 3.9.2) do kraja 2023. godine.**

Uspostavljena mreža specijaliziranih tužilaca i istražitelja za borbu protiv trgovine ljudima nije imala dovoljnu podršku predstavnika iz RS-a, pa je njen rad obustavljen. Formiranje ovakve mreže trebala bi pratiti i aktivna podrška

svih aktera u BiH kako bi se osigurale njena održivost i efektivnost. Također, potrebno je raditi na unapređenju unutrašnje organizacije policijskih uprava i tužilaštava na nižim nivoima vlasti (naročito u FBiH), gdje će biti definirani poslovi i radna mjesta koja će se baviti isključivo borbom protiv trgovine ljudima (kao što je na nivou BiH), i na taj način će se inkorporirati i zakonska rješenja o načinu dodjele predmeta putem elektronskog sistema TCMS (tužilaštva), a policijski službenici će imati informaciju o tome ko je nadležni tužilac koji postupa u predmetima borbe protiv trgovine ljudima.

Potrebno je nastaviti kontinuiran rad na jačanju kapaciteta relevantnih institucija i profesionalaca, primarno policajaca, graničnih policajaca i istražitelja kako bi se povećala efikasnost istraga i procesuiranja počinilaca, ali i zbog stalne fluktuacije profesionalaca (premještanji s jednog radnog mjesta na drugo unutar institucije, ili premještanji iz institucije u instituciju). Važno je da ove institucije imaju dovoljan broj zaposlenih obučanih i specijaliziranih osoba koje se bave ovim problemom kako bi se osiguralo adekvatno otkrivanje i procesuiranje slučajeva trgovine ljudima.

Efektivnost krivičnog gonjenja mjeri se i kroz sudski postupak i izricanje kazni. Usvajanje smjernica od strane VSTV-a za postupanje u predmetima trgovine ljudima (Smjernice za postupanje u predmetima trgovine ljudima – nekažnjavanje žrtava trgovine ljudima, Smjernice za postupanje u predmetima trgovine ljudima – krivično gonjenje u slučajevima korištenja usluga žrtava trgovine ljudima, Smjernice za postupanje u predmetima trgovine ljudima – naknada štete žrtvama trgovine ljudima) predstavlja korak naprijed, ali njihova implementacija i edukacija tužilaca i sudija na temu primjene smjernica još nisu provedene. Ovakve smjernice su dio institucionalnih napora te kao takve imaju pozitivan utjecaj na efektivnost, koji bi se tek u narednom periodu trebao vidjeti na terenu. Sudovi moraju osigurati pravične i efikasne postupke te pravilno izricanje kazni počiniočima trgovine ljudima kako bi se osigurali odvratanje od ovog krivičnog djela i pravda za žrtve, čemu ove smjernice treba da doprinesu, a nakon provedenih obuka potrebno je pratiti primjenu usvojenih smjernica.

Koordinacija aktivnosti na krivičnom gonjenju počinilaca trgovine ljudima je poboljšana, ali puni kapacitet Udarne grupe može se ostvariti uvođenjem principa da su stalni članovi Udarne grupe samo predstavnici institucija koji su prošli sigurnosne provjere, te bi kao takvi mogli učestvovati u razmjeni informacija o istragama i usmjeravanju istraga, jer te informacije nose oznaku „tajno“. Na taj način bi se stvorili uvjeti za konkretizaciju zadataka Udarne grupe.

Također, potrebno je i dalje jačati institucionalnu saradnju unutar BiH. Efikasnost borbe protiv trgovine ljudima zahtijeva snažnu međusektorsku saradnju između različitih institucija, kao što su tužilaštva, policija, centri za socijalni rad, zdravstvene ustanove, ali i druge relevantne organizacije civilnog društva, te međunarodnu saradnju s relevantnim institucijama/organizacijama kao što su Europol, Interpol, Frontex i drugi. Ova koordinacija je ključna za razmjenu informacija i dokaza, što olakšava istrage i procesuiranje počinilaca.

Da bi se povećala efektivnost krivičnog gonjenja, jačanje kapaciteta i edukacija ključnih aktera trebaju biti kontinuiran proces. Odsjeci za edukaciju unutar relevantnih institucija godišnje bi trebali raditi analizu potreba za obukama i edukacijom svojih zaposlenika. Obuke i edukaciju bi trebale provoditi nadležne institucije poput agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, entitetskih policijskih akademija i entitetskih centara za edukaciju sudija i tužilaca. Osim toga, obuka bi trebala uključivati razmjenu najboljih praksi iz drugih zemalja koje su postigle dobre rezultate u borbi protiv trgovine ljudima. Ovakvim institucionalnim pristupom bi se značajno unaprijedila i efektivnost posebnog cilja 3.

Zaključak – efektivnost posebnog cilja 4: efektivnost posebnog cilja 4 može se ocijeniti kao umjerena. Ključni uočeni nedostaci koji umanjuju efektivnost odnose se na svrsishodnost i upotrebljivost aplikacije procjene ranjivosti, nedostatak institucionalnog pristupa u kreiranju i provođenju obuka, što se reflektira i na kvalitet obuka, nepostojanje elemenata koji osiguravaju potpunu adekvatnu zaštitu žrtava, kao što su nemogućnost školovanja djece u sigurnim kućama, nepostojanje interventnog smještaja (72 sata), nedostatak zvaničnih procedura kontrola rada sigurnih kuća (u smislu adekvatnosti zaštite koju pružaju ŽTLJ), neadekvatno pružanje pravne pomoći od strane nadležnih institucija, te nedostatak mapiranja, standardiziranja i striktnog praćenja aktivnosti svih učesnika u procesima ŽTLJ od strane institucija. Na svemu navedenom potrebno je intenzivno raditi u idućem periodu, što će dovesti do povećanja efektivnosti implementacije posebnog cilja 4.

Zaključak – efektivnost posebnog cilja 5: iako su postignuti određeni rezultati na jačanju partnerstva između institucija u BiH i aktera u BiH koji su aktivni u procesima borbe protiv trgovine ljudima (međusobna saradnja institucija na različitim nivoima, institucija i CSO-a, međunarodnih organizacija i sl.), te na međunarodnom nivou (razmjena podataka Europol i sl.), te iako se koordinacioni sastanci održavaju redovno, kao i sastanci državnog koordinatora s predstavnicima CSO-a i međunarodnim partnerima, određeni važni segmenti partnerstva nedostaju. Tu se prije svega misli na saradnju s akademskom zajednicom na uvođenju adekvatnih kurikuluma, jačanju saradnje FBiH, RS-a i Brčko distrikta u procesima provođenja konkretnih istraga i razmjene informacija, gdje i sada postoje problemi nedostatka saradnje od strane RS-a te nepostojanja modula za interaktivnu komunikaciju koordinatora (koji bi se mogao instalirati kao zaseban modul u okviru statističkog portala za unošenje podataka za koordinaciju provođenja aktivnosti i praćenje strategije u MS BiH). Bilateralna saradnja s drugim zemljama (zemljama regiona, ali i drugim) nije rezultirala potpisivanjem bilateralnih sporazuma, na čemu je također potrebno raditi u idućem periodu, dok se saradnja s Europolom i Interpolom odvija na zadovoljavajućem nivou u domenu razmjene informacija.

Uzevši u obzir sve navedeno, može se zaključiti da je efektivnost posebnog cilja 5 umjerena.

5.4. Zaključci za temu održivosti

Zaključak: održivost rezultata Strategije: najznačajniji elementi koji umanjuju održivost Strategije i predstavljaju prijetnju za trajnost značajnih pozitivnih pomaka koji su učinjeni implementacijom ove strategije su sljedeći:

- nedostatak dubinskog (po vertikali) prilagođavanja zakona i regulative povezanih oblasti koje na određeni način trebaju imati ulogu u sistemu borbe protiv trgovine ljudima (školstvo, zdravstvo, socijalna zaštita itd.);
- manjak fokusa na izmjene zakonskog i regulatornog okvira. Ako postojeći zakoni ne prate potrebe, to može biti značajan izazov;
- nedostatak jasno definiranog i potpuno mapiranog, pravno i institucionalno reguliranog referalnog mehanizma, te sistema horizontalne i vertikalne koordinacije, jasno i precizno postavljenih zadataka, obaveza i nadležnosti formiranih tijela;
- neuniformnost pravila rada (na različitim nivoima vlasti) uključujući i osiguravanje nadoknade za rad u koordinacionim timovima;

- nedostatak potpune opredijeljenosti vlada da iz budžeta finansiraju aktivnosti uspostavljeni sistem čini ranjivim;
- veliki broj radnih tijela na svim nivoima vlasti (čiji rad se ne može smatrati potpuno institucionaliziranim, nije u potpunosti reguliran, zavisi od političke situacije, volje i afiniteta pojedinca itd.);
- pružanje pravne pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima u ostvarivanju prava na naknadu nematerijalne štete, zaštita žrtava trgovine ljudima, još uvijek nije u potpunosti precizno definirano, regulirano i kontrolirano od strane nadležnih institucija, koje kroz svoje kapacitete trebaju preuzeti značajniju ulogu;
- nizak stepen uključenosti profesionalaca iz različitih sektora u planiranje i provođenje aktivnosti predstavlja potencijalni rizik koji treba biti adresiran pojačanom dvosmjernom komunikacijom;
- preuzimanje inicijative od strane međunarodnih organizacija kao supstituta za inertnost domaćih institucija (na različitim nivoima vlasti) može stvoriti predujete za predstavljanje neodrživih procesa i rezultata, te o tome treba voditi računa u idućem periodu.

Upravo je to razlog što je održivost Strategije ocijenjena kao umjerena, te je ove probleme potrebno adresirati na adekvatan način u idućem planskom periodu. U cjelini, održivost rezultata provedenih aktivnosti može biti poboljšana kontinuiranim angažmanom, koordinacijom i institucionalnom podrškom, većom institucionalizacijom i jasnim reguliranjem procesa sistema borbe protiv trgovine ljudima kako bi se osigurala dugotrajna i efikasna borba protiv trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini.

Zaključak – održivost rezultata posebnog cilja 1: održivost rezultata postignutih intervencijama definiranim u Akcionom planu je umjerena. Iako su mnoga tijela za borbu protiv trgovine ljudima uspostavljena i funkcionalna, i iako su na svim nivoima vlasti ta tijela imenovana od strane nadležnih institucija, nedostatak jasno definiranog, pravno i institucionalno reguliranog referalnog mehanizma, te sistema horizontalne i vertikalne koordinacije, jasno i precizno postavljenih zadataka, obaveza i nadležnosti formiranih tijela, neuniformnost pravila rada (vertikalno) uključujući i davanje nadoknade za rad u koordinacionim timovima, nedostatak potpune opredijeljenosti vlada da iz budžeta finansiraju aktivnosti uspostavljeni sistem čine ranjivim te vrlo često uspješnost sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH zavisi od razumijevanja i posvećenosti pojedinaca. To umanjuje održivost rezultata koji su postignuti i koji su impozantni, uzevši u obzir okolnosti u kojima je Strategija implementirana.

Prilikom izrade Strategije, nosilac implementacije Strategije oslonio se samo na finansijske resurse međunarodnih organizacija, koji možda više neće biti dostupni u narednom periodu, što može ugroziti održivost postignutih rezultata. Zbog toga je neophodno mapirati izvore finansiranja u budžetu BiH i nižih nivoa vlasti kako bi se održala kontinuirana podrška.

Održivost rezultata ostvarenih u okviru posebnog cilja 2 je umjerena, ali je nužno urgentno adresiranje svih problema koji narušavaju održivost, i to treba biti prioritet u idućem planskom periodu.

Zaključak – održivost rezultata posebnog cilja 2: održivost postignutih rezultata u okviru posebnog cilja 2 je umjerena. Relativno nizak stepen uključenosti profesionalaca (iz institucija, ustanova i organizacija) iz različitih sektora u planiranje i provođenje aktivnosti prevencije predstavlja potencijalni rizik da se postignuti

rezultati neće održati nakon završetka projekta. Potrebno je osigurati da profesionalci koji rade na terenu budu aktivno uključeni u planiranje i implementaciju kako bi se postigla veća održivost. Dodatno, primijećeno je jako malo zagovaranja za izmjene zakona i propisa kako bi se osigurala održivost postignutih rezultata. Ako postojeći zakoni ne prate potrebe, to može biti značajan izazov.

U svjetlu ovih zaključaka, preporučuje se intenziviranje napora u osiguravanju održivih izvora finansiranja (budžetskih sredstava), u jačanju saradnje s profesionalcima na terenu (iz institucija, ustanova i organizacija) iz različitih sektora i aktivnom zagovaranju za izmjene zakonodavnog i regulatornog okvira kako bi se osigurala veća održivost postignutih rezultata u borbi protiv trgovine ljudima.

Zaključak – održivost rezultata posebnog cilja 3: ukupno gledano, održivost provedenih aktivnosti u okviru posebnog cilja 3 je umjerena. Niska održivost aktivnosti uspostave i rada specijalizirane mreže tužilaca i istražitelja ukazuje na potrebu za boljom koordinacijom i angažmanom svih nivoa vlasti kako bi se osigurali kontinuirana podrška i angažman u borbi protiv trgovine ljudima, te potrebu za pojačanim institucionalnim pristupom (za razliku od formiranja različitih ad hoc radnih tijela, čiji rad nije u potpunosti reguliran, zavisi od političke situacije, volje i afiniteta pojedinca itd.). Nedostatak kadrova u policijskim agencijama i upravama, posebno u Graničnoj policiji, predstavlja ozbiljan izazov i ograničava održivost ostvarenih rezultata realiziranih strateških programa. Održivost ovih aktivnosti zahtijeva kontinuirano ulaganje u ljudske resurse i opremu kako bi se osiguralo efikasno provođenje istraga i krivičnog gonjenja i u budućnosti. Iako su smjernice za postupanje u predmetima trgovine ljudima usvojene od strane VSTV-a (i kao takve održive kao rezultat neposredne aktivnosti implementacije Strategije), postizanje i održivost rezultata primjene ovih smjernica zavise od njihove efikasne primjene u praksi. Stoga je potrebno osigurati kontinuiranu obuku kroz centre za edukaciju sudija i tužilaca kako bi smjernice zaista doprinijele unapređenju postupanja u predmetima trgovine ljudima. Održivost rezultata aktivnosti na pružanju pravne pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima u ostvarivanju prava na naknadu nematerijalne štete zahtijeva kontinuirano pružanje podrške žrtvama kroz institucije i osiguranje da imaju pristup adekvatnoj pravnoj pomoći tokom cjelokupnog krivičnog postupka.

U cjelini, održivost provedenih aktivnosti može biti poboljšana kontinuiranim angažmanom, koordinacijom i institucionalnom podrškom, većom institucionalizacijom i jasnim reguliranjem procesa sistema borbe protiv trgovine ljudima kako bi se osigurala dugotrajna i efikasna borba protiv trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini.

Zaključak – održivost rezultata posebnog cilja 4: ukupna održivost rezultata postignutih u okviru posebnog cilja 4 je umjerena. Rezultati koji su vlasništvo institucija (jasno definirano vlasništvo određene institucije) uglavnom imaju visok stepen održivosti, dok je moguće naći i primjere upitne održivosti. Za određene rezultate održivost je potrebno unaprijediti, i to vezano za aplikaciju „Procjena ranjivosti“ te provođenje obuka gdje bi institucionalni nosilac procesa trebalo biti MS BiH, a u osmišljavanje i provođenje bi trebale biti uključene institucije kao što su CEST, AEPTM i druge institucije za obrazovanje kadrova koje bi radile na usvajanju kurikula, certificiranju predavača i modula od strane nadležnih tijela kako bi se postigao institucionalizirani i sistematski način provođenja obuka. Potrebno je raditi na institucionalnoj i finansijskoj održivosti uspostavljenih radnih tijela kao i MIT-a. Također, procese kao što je besplatna pravna pomoć potrebno je što više institucionalizirati u idućem periodu.

Zaključak – održivost rezultata posebnog cilja 5: ključni problem održivosti u ovom segmentu predstavlja hronični manjak institucionalizacije procesa, iako se oni odvijaju uz podršku međunarodnih organizacija. Upravo su to razlozi koji dovode do manjka responzivnosti pojedinih nivoa vlasti u zajedničkom procesu borbe protiv trgovine ljudima (primjer je RS i manjak saradnje s institucijama FBiH, BD BiH po pitanju razmjene informacija i istra-ga). Također, to je i razlog šarolike strukture i načina rada uspostavljenih tijela za borbu protiv trgovine ljudima na različitim nivoima vlasti u BiH, što također ne doprinosi održivosti. Ponekad preuzimanje inicijative od strane CSO-a i međunarodnih organizacija (primjeri obuka koje ne provode nadležne institucije i sl.), kao supstituta za inertne institucije (na različitim nivoima vlasti), mogu kreirati preduvjete za predstavljanje neodrživih procesa i rezultata.

To su razlozi iz kojih je ukupna održivost rezultata posebnog cilja 5 procijenjena kao umjerena.

6. PREPORUKE

Ključne preporuke su proizašle iz zaključaka evaluacije Strategije suprotstavljanja trgovine ljudima u BiH (2020–2023) i odnose se na unapređenja koja je poželjno primijeniti u izradi strateškog dokumenta za idući planski period. Određene preporuke se odnose na poboljšanje strukture i kvaliteta samog planskog dokumenta za naredni planski period.

R. br.	Preporuka
	<p>Prilikom izrade strateškog dokumenta i akcionog plana potrebno je usvojiti standardiziranu i općeprihvaćenu metodologiju u BiH, što podrazumijeva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • strateško planiranje u vremenskom okviru planiranja u EU (sedmogodišnji period), a trenutni sedmogodišnji period je 2021–2027. godine. S obzirom na to da je Strategija suprotstavljanja trgovini ljudima u BiH rađena za period 2020–2023. godine, kako bi se uklopila u planski period EU, iduća je potrebno da ima period važenja 2024–2027. godine; • strukturiranje strateškog dokumenta i akcionog plana na način da je vertikalna logika dokumenta potpuno vidljiva, što znači da bi pored općeg cilja i posebnih ciljeva strateška platforma trebala imati definirane i prioritete i mjere, a potom akcioni plan s programima i aktivnostima (ili samo aktivnosti u okviru mjera); • i opći i posebni ciljevi, kao i mjere, programi i projekti, trebaju imati definirane indikatore (indikatore utjecaja, indikatore krajnjih rezultata, indikatore rezultata mjera i izlazne indikatore strateških projekata). Indikatori trebaju imati jasno definirane početne i ciljne vrijednosti; • preporučuje se korištenje Sistema upravljanja na bazi rezultata (engl. RMBS) u izradi plana monitoringa i evaluacije Strategije, što bi omogućilo efikasnije praćenje implementacije i ocjene napretka; • osigurati da strateški programi i aktivnosti (mjere, programi/projekti) imaju definirane finansijske vrijednosti (povezane s troškovima implementacije).
	<p>Posebne ciljeve bi trebalo fokusirati (jasnije), tako bi pored preciznije definicije trebalo voditi računa i o vertikalnoj logici strateškog dokumenta i akcionog plana te definirati prikladne strateške programe i aktivnosti koji će temeljno adresirati realne probleme s kojima se suočavaju akteri involvirani u funkcioniranje sistema borbe protiv trgovine ljudima u BiH. U procesu izrade strateškog dokumenta koristiti otvorenu metodu koordinacije, principe partnerstva, uključenosti ranjivih grupa, horizontalne i vertikalne koordinacije i usklađivanja sa strateškim dokumentima na nivou EU.</p>

Potrebno je u okviru posebnog cilja I aktivnije raditi na unapređenju pravnog i institucionalnog okvira i koordinacije, izgradnji kapaciteta, osiguranju potrebnih finansijskih sredstava i provođenju kontinuiranog procesa praćenja i evaluacije provedbe Strategije. Dosadašnji izostanak prilagođavanja pravne regulative vezano za povezane oblasti koje sačinjavaju sistem borbe protiv trgovine ljudima (prevencija, zaštita žrtava, kompenzacija, socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvena zaštita, rad itd.) bi svakako trebao biti prioritet u idućem planskom periodu. Ovaj posebni cilj bi trebao biti naglašen i u idućem planskom periodu, dok bi se strateški programi unutar akcionog plana trebali više fokusirati na adresiranje uočenih nedostataka u funkcioniranju uspostavljenog sistema borbe protiv trgovine ljudima, jasno definiranu sinhronizaciju aktivnosti, uključujući i funkcioniranje uspostavljenih tijela, vertikalnu i horizontalnu koordinaciju, status i operativnost tijela, institucionalni okvir, precizno mapiranje i reguliranje referalnog mehanizma za borbu protiv trgovine ljudima i sl.

Riješiti pitanje vlastitog finansiranja ključnih programa implementacije Strategije u budućem periodu, jer nedostatak budžetskih sredstava za finansiranje strateških programa i oslanjanje gotovo isključivo na finansiranje međunarodnih organizacija i donatora ne daju doprinos efektivnom provođenju Strategije. Država i institucije na svim nivoima trebaju preuzeti značajan dio finansiranja implementacije Strategije, te aktivnosti na implementaciji prikazati u svojim trogodišnjim planovima rada, godišnjim planovima rada, dokumentima okvirnog budžeta i godišnjim budžetima. Sufinansiranje međunarodnih organizacija i donatora je i dalje poželjno u implementaciji pojedinih programa i aktivnosti.

Osigurati i u potpunosti regulirati (na svim nivoima) praćenje implementacije Strategije i akcionih planova kroz korištenje digitalnog mehanizma za praćenje implementacije Strategije te unosa podataka u uspostavljeni informacioni sistem – statistički portal.

Ako bude potrebno, i digitalni mehanizam za praćenje implementacije Strategije i informacioni sistem – statistički portal prilagoditi strukturi strateškog dokumenta i potrebnih informacija za izvještavanje, te osigurati da svi nivoi vlasti ažurno koriste spomenute digitalne sisteme.

Potrebno je raditi više primijenjenih istraživanja, što znači da primjena rezultata tih istraživanja treba biti vidljiva na terenu u smislu poduzimanja aktivnosti koje bi adresirale ključne probleme definirane u tim istraživanjima na sistematski (institucionalan) način (jedinstvene usvojene smjernice, regulativa, izmjene zakona i regulative u cilju efikasnije borbe protiv uočenih pojava, adekvatna primjena postojećih zakona i regulative itd.).

Na početku procesa izrade novog strateškog dokumenta potrebno je u potpunosti sagledati stanje vezano za funkcioniranje sistema borbe protiv trgovine ljudima i to s aspekata pravne, regulatorne i institucionalne uređenosti sistema, s aspekta horizontalne i vertikalne sinhroniziranosti i koordinacije institucija, uspostavljenih tijela i drugih aktera, s aspekta problema u funkcioniranju sistema i aktera u tom sistemu.

U samom procesu definiranja strategije i akcionih planova osigurati visok nivo transparentnosti, učešća ključnih aktera i predstavnika organizacija civilnog društva te građana, predstavnika romske populacije i preživjelih žrtava trgovine ljudima, kao i primijeniti otvorenu metodu koordinacije (intenzivna dvosmjerna horizontalna i vertikalna koordinacija) kako bi se postigla kohezija strateškog dokumenta i akcionih planova na nižim nivoima vlasti, a potom i efektivnost provođenja strategije. Indikatori za praćenje provedbe planova na nižim nivoima trebaju biti preuzeti u potpunosti iz strategije na državnom nivou, a moguće i prošireni novim indikatorima specifičnim za određeni nivo vlasti.
Osigurati veću održivost postignutih rezultata kroz fokusiranje primarno na sistemska (institucionalna) rješenja.
Proširiti kampanje podizanja svijesti o trgovini ljudima među različitim ciljnim grupama, uključujući djecu, roditelje, nastavnike, pedagoge, socijalne radnike, državne institucije, civilno društvo i širu javnost. Edukacija treba biti prilagođena svakoj ciljnoj grupi kako bi se povećala svijest o rizicima, prepoznavanju znakova trgovine ljudima te načinima zaštite.
Osigurati da profesionalci iz sektora socijalne zaštite dobiju status službenog lica.
Provoditi kampanje podizanje svijesti građana, profesionalaca iz različitih sektora o štetnosti prosjačenja, prisilnih i ranih brakova te toga da navedena ponašanja nisu kulturološki fenomenom romske zajednice nego krivično djelo propisano krivičnim zakonom.
Fokusirati aktivnosti na podizanje svijesti unutar romskih zajednica da određena ponašanja (prosjačenje, prisilni i rani brakovi) predstavljaju krivična djela, a ne tradicionalno ponašanje, kroz uključivanje lokalnih i regionalnih romskih lidera.
Kako bi se poboljšala efektivnost strateškog programa koji se bavi podrškom rizičnim grupama, posebno romskim zajednicama, organizacije trebaju raditi na usklađivanju strategije borbe protiv trgovine ljudima s drugim relevantnim politikama i akcionim planovima, kao što su Akcioni plan za Rome i drugi relevantni dokumenti koji se odnose na socijalnu inkluziju, obrazovanje, zdravstvenu njegu, zapošljavanje i ljudska prava, što može doprinijeti poboljšanju socijalno-ekonomskog položaja romskih grupa i drugih rizičnih društvenih kategorija.
Izgraditi održivi sistem zaštite i podrške za žrtve kroz unapređenje Zakona o socijalnoj zaštiti kako bi u samom zakonu žrtve trgovine ljudima bile prepoznate, odnosno dobile status korisnika socijalnih mjera i usluga. Definirati set socijalnih mjera i usluga prikladan za žrtve trgovine ljudima i tako da odgovaraju potrebama za reintegraciju u društvo.
Osigurati pravedne uvjete rada za sve zaposlene, bez obzira na njihovu nacionalnost ili porijeklo, uvođenjem efikasne i sveobuhvatne inspeksijske kontrole rada kroz redovne kontrole poslodavaca koji zapošljavaju strane radnike kako bi se provjerilo da li poslodavci poštuju zakonske propise u vezi sa zapošljavanjem stranaca (da li se poštuju uvjeti radnog vremena, nadnica, godišnjih odmora i druga prava zagarantirana zakonom) u cilju sprečavanja zloupotreba i eksploatacije radne snage.
Uspostaviti fond za naknadu nematerijalne štete žrtvama trgovine ljudima koji će biti dostupan svim žrtvama trgovine ljudima bez obzira na njihov status boravka ili državljanstvo.

	Jačati organizacije civilnog društva koje pružaju besplatnu pravnu podršku žrtvama (bez obzira na njihov status boravka ili državljanstvo) na omogućavanju ostvarivanja pomoći u procesu podnošenja imovinskopравnih zahtjeva.
	Kako bi se osigurala efikasna zaštita od krivičnih djela međunarodne trgovine ljudima, neophodno je provesti usklađivanje zakona i harmonizaciju propisa BiH s pravnom stečevinom EU (eu acquis).
	Neophodno je temeljito revidirati postojeće zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini kako bi se roditelji jasnije prepoznali kao osobe koje čine krivično djelo trgovine ljudima (u situacijama kada djeca stupaju u maloljetničke brakove, a naročito u slučajevima dogovorenih brakova, te kada iskorištavaju svoju djecu za prosjačenje), te u cilju osiguranja adekvatne zaštite djece koja su potencijalne ili su već žrtve trgovine ljudima u skladu s Protokolom iz Palerma. Prvi korak u ovom smjeru je unapređenje zakonske definicije trgovine ljudima, uključujući jasno određivanje situacija u kojima roditelji ili staratelji mogu biti krivično odgovorni za trgovinu djetetom.
	Uskladiti odredbe Krivičnog zakona FBiH i BDBiH s Konvencijom Vijeća Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja i Istanbulskom konvencijom o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Bosna i Hercegovina je 2013. godine ratificirala navedene konvencije). Usklađivanje pojma "dijete" s Konvencijom o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja. Jasno definiranje pojma "dijete" u zakonodavstvu omogućava adekvatnu primjenu zakona i zaštitu maloljetnih osoba od svih oblika zlostavljanja, uključujući trgovinu.
	Organizirati specijalizirane obuke i radionice koje će biti prilagođene potrebama sudija, tužilaca, policajaca i istražitelja u okviru uspostavljenih institucija (agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, entitetskih policijskih akademija i entitetskih centara za edukaciju sudija i tužilaca) uzimajući u obzir njihove specifične uloge i zadatke u borbi protiv trgovine ljudima. Obuka bi trebala biti kontinuirana i redovno ažurirana kako bi pratila promjene u oblasti trgovine ljudima i novim metodama koje koriste trgovci ljudima.
	Uskladiti odredbe Porodičnog zakona FBiH, RS, BDBiH u kontekstu dobi za zaključenje braka: preporučuje se povećanje minimalne dobi za zaključenje braka na 18 godina u svim dijelovima Bosne i Hercegovine, bez izuzetaka.
	Potrebno je uspostaviti i održavati saradnju s obrazovnim institucijama (pravni fakulteti, fakultet za kriminalistiku) u okviru kojih bi se omogućila uspostava stručnog programa obuke za studente (pravna klinika za borbu protiv trgovine ljudima) koji se žele usmjeriti na područje borbe protiv trgovine ljudima, a time bi se osigurala kontinuirana dostupnost kvalificirane radne snage. Pravne klinike su posebni programi koji omogućuju studentima pravnih i kriminalističkih fakulteta da steknu praktično iskustvo u radu s pravnom problematikom u stvarnim slučajevima.

	<p>U cilju jačanja pravne podrške žrtvama trgovine ljudima i unapređenja borbe protiv trgovine ljudima neophodno je uspostaviti saradnju s advokatskim komorama u Bosni i Hercegovini kroz organiziranje edukativnih seminara, radionica i obuka za advokate koji se bave ljudskim pravima i krivičnim pravom, kako bi ih se upoznalo s posebnostima i izazovima koje nosi proces pružanja pravne podrške žrtvama trgovine ljudima. Ove obuke trebaju obuhvatiti i međunarodne standarde zaštite žrtava, kao upoznavanje s izmjenama i dopunama zakona i procedure koji se odnose na ovu oblast.</p>
	<p>Potrebno je uložiti napore u obuci i certifikaciji sudskih tumača za romski jezik kako bi se osigurala efikasna istraga, te da bi se unaprijedio pristup pravdi za sve građane, bez obzira na njihov jezički ili kulturni identitet.</p>
	<p>Neophodno je ulagati u materijalno tehničko opremanje institucija koje se bave ovom problematikom. Opremanje institucija relevantnim resursima, tehnologijom i alatima može znatno poboljšati njihovu sposobnost da se nose s izazovima trgovine ljudima i pruže adekvatnu podršku žrtvama.</p>
	<p>Kako bi se osigurala adekvatna zaštita i podrška žrtvama, neophodno je usvojiti zakonske i podzakonske akte koji su usklađeni s međunarodnim standardima i konvencijama, a kojima će se jasno urediti osnivanje sigurnih kuća, definirati njihova uloga, kriteriji koje moraju ispunjavati kako bi dobile akreditaciju i pravno priznanje od strane nadležnih institucija, djelokrug rada, prava žrtava koje se nalaze u njima, prava i obaveze osoblja koje radi u tim sigurnim kućama. Osim toga, zakon bi trebao definirati mehanizme finansiranja sigurnih kuća kako bi se osiguralo redovno i adekvatno finansiranje ovih institucija. To uključuje definiranje izvora finansiranja, kriterija za raspodjelu sredstava, kao i načina transparentnosti i odgovornosti u trošenju tih sredstava. U sklopu zakona potrebno je utvrditi i standarde koje sigurne kuće moraju ispunjavati kako bi dobile akreditaciju i mogućnost dobijanja podrške. Ovi standardi bi trebali obuhvatiti aspekte kao što su uvjeti smještaja, sigurnost, dostupnost stručnjaka i socijalnih radnika, psihološka podrška, medicinska njega, pristup pravdi i pravnim uslugama, edukacija i druge relevantne aspekte.</p>
	<p>Uspostaviti registar sigurnih kuća u BiH te donijeti i pravilnik o njegovom sadržaju i načinu vođenja.</p>
	<p>Uspostaviti mehanizam praćenja podrške djeci žrtvama trgovine ljudima tokom boravka u sigurnim kućama da dobiju potrebne servise (obrazovanje, zdravstvena zaštita, pravno savjetovanje, repatrijacija, reintegracija), ujedno i mehanizam izvještavanja o pruženim uslugama</p>
	<p>Uspostaviti prihvatne stanice kao brza privremena rješenja za prijem djece potencijalnih žrtava trgovine ljudima na nivou kantona.</p>
	<p>Unificirati sastav koordinacionih timova, ali i drugih radnih tijela koja su formirana na različitim nivoima vlasti.</p>
	<p>Napraviti module obuka po preporukama MARRI komiteta. Osigurati sistem certifikacije predavača, napraviti novi sistem ili to provesti putem ovlaštenih certifikacijskih kuća.</p> <p>MS BiH treba kontinuirano pratiti i koordinirati provođenje obuka u periodu implementacije naredne strategije u saradnji s nadležnim institucijama tipa CEST-a, AEPMT-a, Sektora za edukaciju u MUP-u, ADS-a i slično te međunarodnim i lokalnim organizacijama, kao i preuzeti funkciju nadzora nad provođenim obukama.</p>

	Osigurati da se polaznici obuka ne ponavljaju i da na obukama prisustvuju i operativci koji direktno rade na terenu sa ŽTLJ.
	Napraviti model koji će omogućiti sljedivost rada koordinatora, a koji će osigurati adekvatan sistem prijenosa informacija, znanja i iskustva na temu borbe protiv trgovine ljudima.
	Unaprijediti dodatnim funkcijama aplikaciju „Procjena ranjivosti“ (kako bi imala svoj puni smisao i bila praktično iskoristiva).
	Organizirati online nastavu za djecu koja borave u sigurnim kućama, naprimjer putem Moodle sistema za upravljanje učenjem, koji koriste ADS i MS BiH.
	Potrebno je riješiti interventni smještaj u svim kantonima, u BD i RS-u, gdje se mogu smjestiti žrtve trgovine ljudima u prva 72 sata nakon identifikacije (finansiranje MS BiH).
	Osigurati nadzor pružanja usluga korisnicima sigurnih kuća i rada sigurnih kuća, a metodologiju bi trebalo da usvoji Ministarstvo sigurnosti (metodologija koja uključuje fokus na žrtve trgovine ljudima). Taj nadzor bi također trebao biti provođen od strane MS BiH i nadležnih institucija.
	Napraviti spisak obuka s kurikulumima koje trebaju obavezno proći uposlenici sigurnih kuća.
	Adresirati na adekvatan način problem potražnje za uslugama i korištenja usluga koje su prinuđene pružati ŽTLJ, te jasno adresirati i planirati odgovarajuće mjere (OSCE je napravio brošuru kako adresirati potražnju i napravljeno je uputstvo za tužioce.). Zvanično usvajanje smjernica u ovoj oblasti je nužno.
	Potrebno je intenzivirati rad s privatnim sektorom s ciljem suzbijanja radne eksploatacije, te uraditi analizu kritičnih zanimanja.
	Napraviti fond za reintegraciju žrtava trgovine ljudima, naprimjer kada su djeca žrtva trgovine ljudima.
	U školama uvesti na časovima odjeljske zajednice razgovor o načinu identifikacije žrtava trgovine ljudima. U školama uvesti edukaciju nastavnog kadra vezano za reakcije u slučaju sumnje na trgovinu ljudima.

