

## **TRGOVINA LJUDIMA RADI EKSPLOATACIJE RADNE SNAGE: POLITIČKE DILEME**

Pregledni naučni rad

## **TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS FOR LABOR EXPLOITATION: THE POLICY DILEMMAS**

Review scientific paper

**Samir RIZVO**  
**Eldan MUJANOVIĆ**

### **Sažetak**

Globalizacija je pored kretanja roba i kapitala prouzrokovala i masovna kretanja radne snage. Siromaštvo i nejednakost u raspodjeli bogatstva prisiljavaju radnike da migriraju i prihvate posao u lošim uslovima i da budu eksploatisani. Pored toga, potražnja poslodavaca za jeftinom radnom snagom i uključenost organizovanih kriminalnih grupa u regrutaciji i eksploataciji radnika su kreirali okruženje za trgovinu ljudima u svrhu eksploatacije radne snage. Zbog toga što većina trgovanih radnika dolazi iz populacije migranata i zato što ne postoje jasni kriteriji za razlikovanje između loših uslova rada i trgovine ljudima u svrhu eksploatacije radne snage, do sada nisu razvijene i provedene odlučne politike borbe protiv ovog fenomena. Cilj ovog rada je određivanje okvira za definisanje politika koje utječu na kreiranje okruženja u kome će trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije biti spriječena. Stoga je posebna pažnja posvećena oblastima zaštite ljudskih prava, tržišta radne snage, migracija i međunarodne zaštite, zaštite žrtava trgovine i njihovog društvenog uključivanja, kao i kaznene politike.

### **Ključne riječi**

trgovina ljudima, eksploatacija, radna snaga, politika

### **Abstract**

Globalization has caused, beside movement of goods and capital, massive movements of labour. Poverty and inequality in wealth distribution compel workers to migrate and to accept job in bad conditions and to be exploited. In addition employers' demand for cheap labour and involvement of organized crime groups in recruitment and exploitation of the workers have created environment for trafficking in human beings for labour exploitation. Because majority of trafficked workers are migrants, and because clear criteria for differentiation between bad working conditions including low paid work and trafficking for labour exploitation do not exist, efficient policies to fight this phenomenon are not developed and implemented yet. The paper provides a framework for defining of policies which affects creation of environment within which the trafficking for laboru exploitation shell be prevented. Because of above, special attention will bi paid to following issues: human right pro-

tection; labour market; migration and international protection; and protection of the victims of trafficking and their social inclusion.

**Keywords:**

trafficking in human beings, exploitation, labour, policy

**Uvod**

Trgovina ljudima, iako je aktuelan, nije novi fenomen. Tokom cijele istorije ljudi su prodavani u ropstvo, prisiljavani na rad za koji nisu bili plaćeni ili su bili nedovoljno plaćeni, te su na drugi način bili eksploatisani. Pored toga što se u savremenom dobu trgovina ljudima javlja u više oblika, ona se pojavljuje i sa različitom svrhom. Naime, cilj ove društveno-negativne pojave ponajprije može biti seksualno iskorištavanje, prisilan rad, ugovoreni brakovi, usvajanje djece, pa čak i transplantacija ljudskih organa. Žrtve ovog modernog ropstva su često žene i djeca, trgovina ljudima često je prekogranična aktivnost, te stoga predstavlja i oblik prisilnih migracija. Žrtve trgovine obično bivaju odvedene u druge zemlje protiv njihove volje i često su izložene različitim oblicima nasilja. One su u pravilu pod potpunom fizičkom kontrolom njihovih trgovaca ili onih koji su ih kupili i koji ih iskorištavaju. Ukoliko i uspiju pobjeći od njih, žrtve se mogu suočiti sa velikim poteškoćama u nastojanjima da regulišu njihov status i dobiju odgovarajuću pomoć i zaštitu, kako u zemlji porijekla tako i u zemlji u kojoj su trgovani i iskorištavani.

Siromaštvo i nejednakost kao glavni uzroci trgovine ljudima, dovode mnoge osobe u bezizlazne i očajne situacije, i tjeraju ih da prihvate poslove u kojima mogu biti izloženi eksploataciji, prisilnom radu i trgovini u uslovima ropstva. Veliki broj ljudi čak i kada budu izloženi ovakvim okolnostima pristaju ostati i raditi kod svojih eksploatatora i trgovaca, jer smatraju da nemaju drugog izbora da bi prehranili sebe i svoju porodicu.

Istraživanja i praksa ukazuju da se trgovina ljudima radi radne eksploatacije uglavnom dešava u ekonomskim sektorima koji su radno intenzivni, neregulisani ili slabo regulisani. Ovi ekonomski sektori upošljavaju sezonsku, privremenu i podugovorenu radnu snagu, ili kako se ona još naziva 3D radna snaga (Dutch National Rapporteur, 2007).<sup>1</sup> Potražnja za jeftinom radnom snagom u ovim sektorima je postala hronična. Dodatno, takva potražnja je pojačana ponudom radne snage u aranžmanu kriminalnih organizacija sa cijenom rada koja je svedena na minimum. Ovakva postupanja su već duboko infiltrirani u različite ekonomske sektore poput poljoprivrede, građevinarstva, rudarstva, proizvodnje tekstila, ugostiteljstva, turizma i raznih uslužnih djelatnosti (OSCE, 2011).

<sup>1</sup> Akronim 3D izvorno znači dirty, dangerous and degrading, a u ovom kontekstu to se prevodi kao prljava, opasna i degradirana radna snaga

Drugi važan aspekt je povezan sa činjenicom da su radnici u ovim ekonomskim sektorima uglavnom migranti, često sa neregularnim statusom i stoga nemogućnosti pristupa legalnom tržištu radne snage i mehanizmima zaštite radnika. Na odluku da se migrira utječe širok broj faktora poput međunarodne ekonomske situacije, društveno-ekonomskih i okolišnih uslova i lokalne institucionalne strukture u mjestu porijekla (Escobano, Jearch i Lorca, 2000). Migranti su uglavnom zaposleni preko posrednika ili posredničkih agencija uz lažna obećanja, pa se najčešće nalaze u radnom odnosu zasnovanom na neformalnim kontaktima, usmenim dogovorima i sa često nepovoljno i jednostrano mijenjanim uslovima rada. Ovi radnici često rade na izolovanim mjestima, ne govore službeni jezik zemlje u kojoj rade, nemaju informacije o njihovim pravima i sigurnosnim standardima ili mjestima gdje se mogu obratiti za pomoć. Njihovo radno vrijeme je dugo, žive u nepodnošljivim uslovima, često bez pristupa električnoj energiji i vodi. Plaće ovih radnika su niske i sa velikim odbicima za posrednike, hranu, smještaj i transport (OSCE, 2011). Negativan odnos javnosti zemalja prijema prema migrantima, posebno ilegalnim, njihov veliki broj i kulturne razlike dodatno usložnjavaju i sprečavaju efikasno suzbijanje trgovine ljudima radi radne eksploatacije. Razmatranje fenomena ilegalnih migracija u okolnostima stereotipa i pogrešnih percepcija obično vodi sužavanju diskusije samo na brojeve i postavljanje nerealnih ciljeva u vezi sa brojem imigranata čije prisustvo može biti tolerisano, a to za posledicu može imati uvođenje novih i restriktivnijih mjera kontrole, snižavanja nivoa standarda ljudskih prava i dehumanizaciju migranata (Mitsilegas, 2004). Stoga se osnovano i često postavljaju pitanja koji su to uslovi koji dovode do stanja u kome se pojavljuje trgovina ljudima radi eksploatacije radne snage i kakvi su nedostaci u politici i zakonodavstvu rada, migracijskoj politici i zakonodavstvu i svim drugim politikama i zakonodavstvima koji dopuštaju bezobzirnu eksploataciju tako mnogo ljudi širom svijeta?!

Naravno, postoji i drugo veoma kompleksno i osjetljivo pitanje o postavljanju jasne granice i razlikovanja trgovine ljudima u svrhu eksploatacije radne snage od niskih plaća i loših radnih uslova. Kada prestaju niske plaće i loši radni uslovi, a kada počinje eksploatacija i trgovina ljudima? Na ovo pitanje jasan odgovor ne daju ni međunarodni dokumenti koji su veoma precizno definisali samu trgovinu ljudima i unutar nje eksploataciju radne snage. Jedan od takvih dokumenata je Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudskim bićima, posebno ženama i djecom, koji dopunjava Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala<sup>2</sup> i Kon-

<sup>2</sup> Tekst iz člana 3 (Korišćenje termina) Protokola glasi:

U svrhu ovog protokola:

- a) „trgovina ljudskim bićima“ znači vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje osoba, putem prijetnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom, u cilju eksploatacije. Eksploatacija obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih osoba ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, služenje ili uklanjanje organa;
- b) pristanak žrtve trgovine ljudskim bićima na namjeravanu eksploataciju iz podstava a) ovog člana je bez značaja u slučajevima u kojima je korišćena bilo koje sredstvo iz podstava a);
- c) vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje ili primanje djeteta za svrhe eksploatacije smatra se „trgovinom ljudskim bićima“ čak i ako ne obuhvata bilo koje od sredstava iz postava a) ovog člana;
- d) pojam „dijete“ označava bilo koju osobu mlađu od osamnaest godina.“

vencije Vijeća Evrope o akciji protiv trgovine ljudima<sup>3</sup>. Na ovu temu ne postoje čak niti ozbiljne teoretske i praktične rasprave.

Trgovina ljudima u svrhu eksploatacije radne snage je povezana i sa borbom protiv diskriminacije. Žrtve radne eksploatacije često pripadaju ne samo siromašnim zajednicama nego i marginalizovanim i diskriminiranim grupama po osnovu spola, rase, boje, etničkog ili društvenog porijekla, jezika, religije ili vjerovanja, pripadanja nacionalnoim manjinama. Ove nejednakosti imaju posebne posljedice u smislu da su trgovani ljudi, te ljudi izloženi riziku da budu trgovani izolovani na margine društva, često živeći u degradiranim predgrađima ili u udaljenim ruralnim područjima (Kaber, 2010). Trgovani ljudi su često isključeni ne samo iz zaštite zakona već također i iz zajednice zbog njihove društvene izolacije (Carchedi, 2011).

Cilj ovog rada je da opiše fenomen trgovine ljudima u svrhe radne eksploatacije, te da opiše i objasni osnovne smjernice za razjašnjavanje političkih dilema i definisanje odgovarajućih politika koje bi trebale rezultirati izgradnjom mehanizama za suzbijanje radne eksploatacije i trgovine ljudima.

Iz svih gore navedenih razloga trgovina ljudima u svrhu eksploatacije radne snage se najčešće razmatra kao pitanje najuže povezano sa pitanjima globalizacije i socijalne pravde, te se odgovori na sva povezana pitanja pokušavaju pronaći kroz analiziranje procesa globalizacije i nastojanja za dostizanje socijalne pravde.

### **Trgovina ljudima, globalizacija i socijalna pravda**

Međunarodne organizacije i teoretičari međunarodnog prava u posljednjim godinama su otvorili široku raspravu o trgovini ljudima u svrhu eksploatacije radne snage. Ovaj oblik trgovine ljudima i njegove masivne proporcije obavezuju na promjenu percepcije trgovine ljudima u cjelini i njenih veza sa globalizovanom ekonomijom. Globalizacija je značajno modifikovala društvo i ekonomiju u kojoj živimo. Dok je donijela neizmjerne prednosti i dostignuća, njena takozvana tamna strana također je postala evidentna (International Labour Organization, 2008). U današnjem svijetu uprkos retorici i deklarisanim ciljevima, nejednakosti u prihodima, obrazovanju, zdravlju, mogućnostima i slobodama izbora opstaju i čak su narastajući. Ove razlike su izvor ljudskih patnji, gener-

<sup>3</sup> Tekst iz člana 4 (Definicije) Konvencije glasi:

„U svrhu ove Konvencije :

- a) izraz „trgovina ljudima“ će označavati regrutaciju, prijevoz, premještaj, nastanjanje ili primanje osoba, koristeći se prijetnjom ili silom ili drugim oblicima prisile, otmicom, prevarom, obmanom, zloupotrebom vlasti ili neke pozicije ranjivosti ili nuđenjem ili prihvatanjem plaćanja ili drugih koristi radi dobijanja pristanka osobe koja ima kontrolu nad drugom radi eksploatacije. Eksploatacija podrazumijeva, najmanje, eksploataciju prostitucije drugih, ili nekih drugih oblika seksualne eksploatacije, prinudni rad i usluge, ropstvo ili postupci slični ropstvu, sluzenje ili uzimanje organa;
- b) saglasnost žrtve „trgovine ljudima“ sa eksploatacijom, kao što je navedeno u alineji (a) ovog člana, je irelevantna ako je bilo koji od navedenih načina iz alineje (a) upotrijebljen;
- c) regrutacija, prijevoz, premještaj, smještaj, ili primanje djece radi eksploatacije smatraju se kao «trgovina ljudima» iako ovo ne uključuje niti jedan način prisile naveden u alineji (a);
- d) termin „dijete“ označava svaku osobu do osamnaest godina;
- e) termin „žrtva“ označava svaku fizičku osobu koja je primorana na trgovinu ljudima kao što je navedeno u ovom članu.“

iraju društvene napetosti, nestabilnost i kriminal, a mogu doprinijeti razvoju konfliktnih situacija. U ovom kontekstu trgovina ljudima treba biti posmatrana i razumijevana, te u tom kontekstu treba pokušati pronaći odgovore na pitanja zašto takav grozan zločin može biti lahko počinjen i zašto postaje sastavni dio modernih društava.

Eksploatacija danas, i pored toga što postaje svakodnevna pojava, sve više postaje i društveno prihvatljiv fenomen, što rezultira pojavom miliona ljudi prinuđenih da pruže neplaćeni ili veoma slabo plaćeni rad, u uslovima suprotnim elementarnom ljudskom dostojanstvu. Dostizanje socijalne pravde je stoga u mnogim pogledima srž i krajnji cilj sveobuhvatne i dugoročne strategije borbe protiv trgovine ljudskim bićima. Nedostatak mogućnosti, ograničenja ili čak uskraćivanja društvenih i ekonomskih prava, ali i političkih i građanskih prava treba prepoznati kao osnovne uzroke koji proizvode društvenu isključenost i ranjivost na trgovinu ljudima.

Posebnu ozbiljnost cijelom fenomenu daje snažna umiješanost organizovanog transnacionalnog kriminala čije grupe igraju glavnu ulogu u regrutovanju i potčinjavanju ljudi sredstvima sile i zloupotrebe, na taj način snabdjevajući pojedine poslodavce sa neplaćenom ili slabo plaćenom radnom snagom i omogućavajući stjecanje enormnih profita koji naknadno budu reinvestirani u ilegalne aktivnosti, ali i legalnu ekonomiju.

Trgovane osobe su u svakom društvu vrlo ranjive. One su siromašne i društveno isključene, često su u pitanju migranti sa neregularnim zaposlenjem ili statusom, žive van zaštite vladavine prava, nisu svjesni svojih prava, nedostaje im pristup mogućnostima i resursima, te kao rezultat tih okolnosti su izgubili slobodu izbora. Mnogobrojne su žene i djeca koji se susreću sa diskriminacijom i nedostatkom jednakih mogućnosti, pa su stoga u značajnoj mjeri zahvaćeni ekstremnim siromaštvom. Da bi preživjeli, ovi ljudi nemaju drugu mogućnost osim da se predaju svojim trgovcima i eksploatatorima i da budu svedeni na robu. Njihovi trgovci se usmjeravaju na kratkoročni profit, intenzivno ih eksploatišući i kada je to potrebno lahko ih zamjenjuju drugim radnicima. Ovaj fenomen je toliko narastao da je legitimno govoriti o ropstvu modernog doba u masovnim razmjerama.

Mnogobrojni su međunarodni dokumenti koji su uopšteno ili specifično primjenjivi na trgovinu ljudima u svrhu eksploatacije radne snage i koji bi trebali biti osnova prilikom svakog definisanja politika za suzbijanje trgovine ljudima i dostizanja socijalne pravde. Najznačajniji su dokumenti Ujedinjenih nacija<sup>4</sup> i Vijeća Evrope.<sup>5</sup> Značajni su i

<sup>4</sup> Povelja Ujedinjenih nacija, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije protiv žena, Međunarodna konvencija protiv torture i drugih oblika surovih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Međunarodna konvencija o pravima djeteta, Konvencija o statusu izbjeglica, Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dva protokola na ovu konvenciju: Protokol o prevenciji, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudskim bićima, posebno ženama i djecom i Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

<sup>5</sup> Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda sa Protokolom koji se odnosi na pitanja: slobode kretanja, zabrane protjerivanja sopstvenih državljana; i zabranu kolektivnog protjerivanja stranaca, Protokolom koji uređuje pitanja vezana za proceduralne garancije kod protjerivanja stranaca i Protokolom koji se odnosi na generalnu zaštitu od diskriminacije; Evropska socijalna povelja i njen Dodatni protokol kao i Revidirana evropska socijalna povelja; Evropska konvencija o pravnom statusu radnika migranata;

dokumenti Međunarodne organizacije rada, uprkos činjenici da ih je ratifikovao veoma mali broj zemalja.<sup>6</sup> U posljednje dvije decenije usvojeni su ambiciozni međunarodni instrumenti, nadograđena nacionalna zakonodavstva, usvojeni regionalni i nacionalni akcioni planovi, izgrađeni nacionalni mehanizmi i mobilizirano civilno društvo. Uprkos iskazanoj političkoj volji i poduzetim akcijama, trgovina ljudima u svrhu eksploatacije radne snage još uvijek opstaje i ne smanjuje se. Naime, države nisu uspjele da zaštite žrtve trgovine ljudima (Green, 2011). Za primjer se navode ograničeni raspoloživi podaci o 4.166 podignutih optužnica za trgovinu ljudima u svijetu, do 2011. godine (US Department of State, 2011). Takvi podaci nisu u potpunosti u skladu sa minimalnim procjenama Međunarodne organizacije rada od 12.3 miliona žrtava prisilnog rada širom svijeta od kojih je oko 2.4 miliona trgovano,<sup>7</sup> niti su u skladu sa procjenama godišnjeg prometa kriminalnih organizacija uključenih u trgovinu ljudima koji iznose oko 32 milijarde dolara (International Labour Organization, 2005).

Treba se zapitati zašto su rezultati politika i akcija na suzbijanju trgovine ljudima tako ograničeni. Obično je odgovor da je za to potreban odlučniji politički odgovor podržan sa odgovarajućim finansijskim resursima. Trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije je postala tako prisutna i obimna da se povećala potreba za revidiranjem i osmišljavanjem novih suštinskih aspekata političkog pristupa i pronalaženjem odgovarajućeg odgovora na mnoge političke dileme u kontekstu ovog problema.

Izgleda da će najveći izazov i dalje predstavljati dublje razumijevanje i analiziranje različitih, međusobno povezanih, faktora koji pospješuju eksploataciju ljudi u situacijama sličnim ropstvu. Analiza treba biti polazna tačka u identifikaciji domena u kojima politika mora postići konkretne i vidljive rezultate u suzbijanju trgovine ljudima u svrhu eksploatacije radne snage. Stoga, brojne političke dileme trebaju biti razriješene, odnosno strateške političke opcije trebaju biti razvijene i provođene na koherentan način, a kako bi se utjecalo na višestranu prirodu fenomena zvanog trgovina ljudima.

---

Evropska konvencija o socijalnoj i zdravstvenoj pomoći, koja uređuje pitanja pružanja ovakve pomoći i migrantima; Evropska konvencija o akciji protiv trgovine ljudima.

<sup>6</sup> Konvencija o migraciji u svrhu zapošljavanja (br. 97), Konvencija o radnicima migrantima (br. 143), Konvencija o prinudnom radu (br. 29), Konvencija o ukidanju prinudnog rada (br. 105), Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje (br. 87), Konvencija o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje (br. 98), Konvencija o jednakoj naknadi (br. 100), Konvencija o diskriminaciji pri zapošljavanju i u radu (br. 111), Konvencija o minimalnoj dobiti (br. 138), Konvencija o najgorim oblicima dječijeg rada (br. 182), Konvencija o jednakom tretmanu kod odštete u slučaju nezgode (br. 19), Konvencija o jednakom tretmanu kod socijalne zaštite (br. 118), Konvencija o socijalnoj zaštiti (minimalni standardi) (br. 102), Konvencija o očuvanju prava na socijalnu zaštitu (br. 157), Konvencija o zaštiti nadnica (br. 95), Konvencija o politički zapošljavanja (br. 122), Konvencija o službi zapošljavanja (br. 88), Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje (br. 181), Konvencija o inspekciji rada (br. 81), Konvencija o klauzulama o radu (javni ugovori) (br. 94), Konvencija o plantažama (br. 110), Konvencija o beneficijama radnika u slučaju povrede (br. 121), Konvencija o inspekciji rada (poljoprivreda) (br. 129), Konvencija o medicinskom osoblju (br. 149), Konvencija o sigurnosti i zdravlju na poslu (br. 167), Konvencija o usovima rada (hoteli i restorani) (br. 172), Konvencija o sigurnosti i zdravlju u rudnicima (br. 176), Konvencija o zaštiti materinstva (br. 183), Konvencija o sigurnosti i zdravlju u poljoprivredi (br. 184).

<sup>7</sup> Prema tim podacima broj žrtva trgovine ljudima na području Azije i Pacifika iznosi 1.360.000, Industrijske zemlje 270.000, Latinska Amerika i Karibi 250.000, Bliski Istok i Sjeverna Afrika 230.000, zemlje u tranziciji, 200.000 i Subsaharska Afrika 130.000.

## **Političke dileme i radna eksploatacija ljudi**

Izazovi i narastajuće političke dileme povezane sa trgovinom ljudima i radnom eksploatacijom prepoznaju se u socijalnoj, ekonomskoj i pravnoj sferi. Migracija radne snage, ili kretanje ljudi preko granica radi zapošljavanja, dospjela je na vrh političkih prioriteta u mnogim zemljama. Vlade na oba kraja migracijskog spektra povećavaju regulativne kapacitete kako bi upravljale mobilnošću radne snage u zajedničku korist ekonomije, migranata i države. U isto vrijeme, migracija u svrhu zapošljavanja je samom svojom prirodom prekogranični ili transnacionalni fenomen, te se stoga njome ne može upravljati ili baviti isključivo unilateralno, na nivou jedne zemlje. Migracije neosporno doprinose ekonomskom rastu, većem domaćem tržištu, većem bruto društvenom proizvodu, te bogatijem i dinamičnijem ekonomskom okruženju (Duvell, 2006). Razvijanje efikasnih, poštenih i trajnih politika djelovanja i praktičnih koraka na polju migracije radne snage iziskuje saradnju među svim državama koje su uključene u proces na svim nivoima vlasti, skupa sa ostalim ključnim zainteresovanim sudionicima, odnosno društvenim partnerima i organizacijama civilnog društva. Pri tome treba znati da politika migracije, a posebno migracije radne snage, može u isto vrijeme biti kredibilna i održiva samo u onoj mjeri u kojoj uzima u obzir interese, zabrinutosti i iskustva svih zainteresovanih sudionika.

U uslovima globalizacije narasta broj programa privremene migracije radnika u mnogim industrijaliziranim zemljama, što svakako predstavlja jednu od posljedica rasta fleksibilnih tržišta radne snage. Uzimajući u obzir sve veću zavisnost poslodavaca od radne snage koja migrira na privremenoj osnovi, posebno u sektorima kao što su poljoprivreda, građevinarstvo, prehrambena industrija i usluge, broj i složenost takvih programa vjerovatno će se i dalje povećavati sve dok imigracione politike ne definišu inovativne načine za usmjeravanje zakonitog prijema radnika migranata na kratkoročnoj osnovi. Također, u posljednje vrijeme pojavljuje se i veća zainteresovanost zemalja koje imaju potrebu za inostranom radnom snagom za koncept privremene i cirkularne migracije radne snage.

Iako je dosta napora uloženo u istraživanje i objašnjavanje ekonomskih faktora koji objašnjavaju razloge trgovine ljudima, postoji malo dokumenata koji objašnjavaju šta može biti učinjeno da bi se odgovorilo na trgovinu ljudima i ilegalne migracije (Bales, 2004). Veliki broj autora priznaje da trgovina ljudima nije dovoljno istražen fenomen, te da bi se u budućim strategijama za suzbijanje trgovine ljudima trebalo planirati i aktivnosti usmjerene prema istraživanju prirode i obima trgovine ljudima. Takva istraživanja bi trebala dati odgovarajuću sliku o stvarnim razmjerama trgovine ljudima i njenog utjecaja. U vezi s tim je očigledna je i potreba za ispitivanjem i korištenjem teoretskih modela za bolje objašnjavanje i predviđanje kretanja fenomena trgovine ljudima.

Osnovna politička dilema koja je primjetna i kod zemalja porijekla i kod zemalja odredišta radne snage koja je eksploatisana i trgovana odnosi se na stepen tolerancije prema eksploataciji odnosno na granicu između loših uslova rada i eksploatacije. Ovaj stepen tolerancije je povezan sa ekonomskim potrebama i stanjem na tržištu radne snage u pojedinim zemljama odnosno sa sposobnosti zemalja da zadovolje potrebe svog tržišta radne snage i potrebe ekonomija u razvoju sa odgovarajućom radnom



snagom koja će osigurati produktivnost u određenim ekonomskim sektorima. Ukoliko se potrebe ekonomije i njen rast mogu osigurati na legalnom tržištu radne snage i bez eksploatacije u takvim ekonomijama je restriktivnija politika prema eksploataciji radne snage. Sa druge strane, ukoliko u pojedinoj ekonomiji produktivnost i opstojnost nekih sektora zavisi od jeftine radne snage ne može se očekivati tako restriktivna politika. Ipak, procenat imigranata u ukupnom stanovništvu većine zapadnih zemalja primjetno raste dok se većina komentatora slaže da će biti potrebno čak više imigranata u budućnosti da bi nadoknadili opadajući prirodni priraštaj i starenje stanovništva (Kymlicka, 2007).

Opšti politički stav prema eksploataciji radne snage i njenoj trgovini se ogleda i u pojedinačnim dilemama koje su vidljive prije svega u politikama vezanim za nivo zaštite ljudskih prava i sloboda eksploatisanih radnika. Posebne dileme se javljaju u međusobnim odnosima migracijskih trendova, migracijskih politika i međunarodne zaštite sa trgovinom ljudima. Dileme postoje i kod pitanja zaštite i pomoći za žrtve trgovine, te kod kaznene politike.

### **Zaštita ljudskih prava i sloboda u slučajevima radne eksploatacije ljudi**

Jačanje mehanizama za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda je značajno sredstvo u sprječavanju trgovine ljudima, posebno u polju eksploatacije radne snage i posebno u odnosu na ranjive kategorije poput žena i djece. Borba protiv modernog ropstva zahtijeva konkretne akcije ciljane na izgradnju boljeg društva koje je inspirisano idealima socijalne pravde, a za to je osnovni preduslov puno poštovanje ljudskih prava i sloboda. Stoga se politika zaštite ljudskih prava i sloboda direktno odražava i na sprječavanje i suzbijanje eksploatacije radne snage i njene trgovine kroz manju ili veću zaštitu prava i sloboda trgovanih radnika.

Brojna su zagaranovana ljudska prava i slobode koje treba imati u vidu kada se razmatraju dileme prilikom kreiranja politika zaštite tih prava i sloboda a posebno njihovo poštovanje u kontekstu trgovine ljudima i eksploatacije radne snage.<sup>8</sup>

Zaštita ljudskih prava i sloboda u kontekstu migracija i radne snage pojavljuje se u mnogobrojnim međunarodnim dokumentima, koji se mogu podijeliti u pet grupa:

- a) dokumenti čija je osnovna tema uopštena zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda što podrazumijeva i zaštitu migranata uopšte i radnika migranta,
- b) dokumenti o pravima izbjeglica,
- c) dokumenti o zaštiti žrtava trgovine ljudima, kao vrlo specifične i uže kategorije migranata,

<sup>8</sup> Prije svega misli se na pravo na život; zabranu mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja; zabranu ropstva i prinudnog rada; pravo na slobodu i sigurnost; slobodu okupljanja i udruživanja; pravo na djelotvorni pravni lijek; zabranu diskriminacije; pravo na mirno uživanje imovine; zabranu dužničkog ropstva; slobodu kretanja; pravo na jednakost pred sudovima sa državljanima zemlje prijema; pravo na hitnu medicinsku pomoć; pravo na poštovanje kulturnog identiteta; pravo na prinudno izvršenje ugovora o zapošljavanju; pravo na članstvo u sindikatima; pravo na zaštitu visine nadnice; pravo na regulisanje radnog vremena i zdravstvene zaštite na radnom mjestu; pravo na azil odnosno pravo na međunarodnu zaštitu i supsidijarnu zaštitu izbjeglica.



- d) dokumenti kojima se uređuje zaštita radnika migranata, i
- e) dokumenti koji sadrže odredbe o zaštiti iregularnih migranata.

Međunarodni pravni okvir u ovoj oblasti sačinjava niz univerzalnih instrumenata o ljudskim pravima plasiranih od strane Ujedinjenih nacija, te instrumenata Međunarodne organizacije rada i Vijeća Evrope.

Osnovna odrednica međunarodnog prava je da ljudska prava trgovanih osoba trebaju biti vodeći principi u sprječavanju i kažnjavanju trgovine ljudima. Ovo je naglašeno i u Preporučenim principima i smjernicama o ljudskim pravima i trgovini ljudima Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (UN, 2002) koji kažu da ljudska prava trgovanih osoba trebaju biti vodeći principi u svim naporima za sprječavanje i kažnjavanje trgovine ljudima. Prvi princip nalgašava da ljudska prava trgovanih osoba trebaju biti u centru svih napora u sprječavanju i borbi protiv trgovine ljudima te zaštititi, pomoći i naknadi žrtvama. Princip drugi naglašava da države imaju odgovornost prema međunarodnom pravu da djeluju bez odlaganja u sprječavanju trgovine, da istraže i progone trgovce i da pomažu i štite žrtve trgovine.

Značajan dio savremenih politika koje se odnose na oblast rada i migracija odnosi se na pitanje sprječavanja i suzbijanja ilegalne migracije, a najznačajniji dio takvih politika se odnosi na pitanja poštivanja ljudskih prava ilegalnih migranata. Teorijski, velika većina migracionih politika naspram pitanja ilegalnih migracija mogla bi se uprostiti da je s jedne strane usmjerena na sprječavanje ilegalnih migranata da uđu, borave i zaposle se u zemlji, a s druge strane da su ilegalni migranti zaštićeni od svih oblika moguće eksploatacije koja karakterizira njihov status (Bosniak, 2004).

U kontekstu migracija, što naravno uključuje i migracije radne snage, principi ljudskih prava i teritorijalnog suvereniteta se susreću i međusobno suprotstavljaju u dva različita područja. Prvo područje se tiče prihvata stranaca na teritoriju i protjerivanja stranaca sa nacionalne teritorije, odnosno tiče se pitanja granica i ulaska i boravka stranaca. U ovom području sukob između ljudskih prava i ovlaštenja država da uređuju migracije je rezultirao opšteprihvaćenom nadmoći državnih ovlasti. Neupitno je, u odsustvu pojedinih ugovornih obaveza, da državna ovlaštenja nadjačavaju zahtjeve stranaca za ulazak i boravak i njihove žalbe protiv protjerivanja, čak i ako nedozvoljavanje ulaska i protjerivanje imaju očiglednu dimenziju nepoštivanja ljudskih prava. Ograničenja kojima su države u izvršavanju svojih diskrecionih prava izložene su zahtjevi međunarodnog prava da se strancima na teritoriji druge države osiguraju osnovna procesna prava prije protjerivanja, ali istovremeno ta prava ne umanjuju ovlasti zemalja da provode svoje suštinske politike o prijehu i protjerivanju stranaca.

Drugo područje se tiče opšteg, i nevezanog za migracije, postupanja država prema strancima koji borave na njihovoj teritoriji. U ovom području odnos između obaveza poštivanja ljudskih prava i sloboda i principa teritorijalnih ovlaštenja država je mnogo složeniji. Kao prema svim ljudskim bićima, tako i prema svim strancima se teoretski trebaju osigurati međunarodno garantovani standardi o fundamentalnim pravima i slobodama. Države sa druge strane nisu ničim obavezane da postupaju prema strancima, uključujući i one koji ilegalno borave u toj državi, na istovjetan način kao prema svojim državljanima. Ograničenja za strance obično obuhvataju politička i ekonomska prava. Države uobičajeno ograničavaju uživanje mnogih od prava isključivo na svoje državljanke, a

što se smatra legitimnim prema međunarodnom pravu. Dopuštenost ovakvih dvostrukih standarda, čak i prema strancima koji legalno borave, se oslanja na suverenu moć država da odluče o prihvatu ili protjerivanju stranaca i dodjeljivanju svog državljanstva. Obzirom da države mogu odbiti da prihvate strance u potpunosti to znači da se države mogu u postupanju prema strancima kretati u širokom spektru od dodjeljivanja manje prava od samog prihvata pa sve do dodjeljivanja državljanstva. Isto tako, države mogu prihvatiti strance uz istovremeno nametanje mnogobrojnih ograničenja i obaveza.

Prava država da odrede sastav svog stanovništva smatraju se legitimnim i opravdanim pa samim tim i princip diskriminacije, koji je neizbježan u ovakvoj konstelaciji događaja, smatra se legitimnim, s tim da je ipak podložan pojedinim ograničenjima ljudskih prava. Pojedini autori ovakav pristup pravdaju pitanjima nacionalnog identiteta i konflikta između većine i manjina. Proces promjene nacionalnog identiteta je olakšan kada je početni „šok“ protiv tradicionalnih normi o nacionalnoj pripadnosti zasnovan na istorijskom konfliktu između većine i manjine (Bloemraad, 2014). U vezi s ovim, opravdano se u literaturi pojavljuje i pitanje da li je ovakva situacija kompatibilna sa narastajućim zahtjevima međunarodnih dokumenata i dokumenata na evropskom nivou o ljudskim pravima, uključujući ne samo one o ljudskim pravima nego i one vezane za izbjeglice i osobe bez državljanstva. Razlike u postupanju zasnovane na nacionalnosti se sve više smatraju sumnjivim u međunarodnom pravu o ljudskim pravima (De Schutter, 2009).

Nivo zaštite ljudskih prava koji su države obavezne pružiti zavise od kategorije stranaca. Dozvoljena diskriminacija u postupanju prema strancima bez ličnih dokumenata prevazilazi svaku dugu vrstu diskriminacije stranaca. Države posmatraju prisustvo ilegalnih migranata kao kršenje njihovih suverenih i ekskluzivnih prava i kao narušavanje društvenog ugovora koji obavezuje sve pripadnike društva. U teoriji, zemlje imigracije nikada nisu imale mogućnost da odbiju prihvati ili da namentu uslove za prihvati ovoj kategoriji migranata. Za posledicu, međunarodno pravo prihvata prava zemalja da diskriminiraju ilegalne imigrante. Karakter odnosa između ilegalnog imigranta i države je prenesen u polje postupanja države prema ljudskim pravima i značajno utječe na prirodu ovog postupanja. Diskriminacija protiv ilegalnih migranata se posmatra kao proširenje državnih prava. Krajnja posljedica ovakvih politika i pristupa jeste izlaganje stranaca situacijama u kojima njihova prava neće biti ista sa domaćim stanovništvom što ih čini društveno isključenim, nezaštićenim i izloženim diskriminaciji, eksploataciji i trgovini ljudima.

Neke zemlje i međunarodne organizacije zagovaraju proširenje principa zaštite ljudskih prava i na ilegalne migrante naglašavajući da su ljudska prava jednaka za sva ljudska bića, a posebno za one koji spadaju u ranjive grupe, u koju svakako spadaju nedokumentovani migranti. Mnogi priznaju pravo država da diskriminiraju ilegalne imigrante ali se postavlja pitanje dozvoljenog obima diskriminacije (Bosniak, 2004).

### **Politika upravljanja tržištem radne snage**

Politike tržišta radne snage su usko povezane sa politikama migracija, jer upravljanje radnom snagom se najčešće ne može vršiti unutar granica jedne zemlje. Velika većina zemalja je prinuđena da izvoziti ili uvoziti radnu snagu. Pojedina preduzeća, bez obzira da li su mala, srednja ili velika, koja posluju u radno intenzivnim i neuređenim sek-

torima ili u sektorima u kojima je inspekcija rada otežana ili nemoguća, poput poljoprivrede, gađevinarstva i rada u domaćinstvima, povećavaju svoj profit eksploatacijom nezaštićene radne snage. Neka naučna istraživanja su pokazala da takva preduzeća, koja su više ovisna o ekonomskim kretanjima i izložena krizama produktivnosti, razvijaju specifičnu strategiju absorpcije šokova povećanjem konkurentnosti kroz sniženje plaća i sigurnosnih standarda. Na nekim instancama, takva strategija kombinovana sa dugim lancima pod-ugovarača i snabdjevanja radnom snagom kroz kriminalna sredstva mogu voditi do trgovine u svrhu eksploatacije radne snage. Ovo je opasan razvoj situacije koji prouzrokuje snažno slabljenje radničkih prava u podugovaračkim lancima u pogledu plaća, dužine radnog vremena i uslova, i na drugoj strani narastanje zloupotrebljivačke uloge posrednika koji kontrolišu ne samo pristup radu nego i pružaju smještaj i prevoz na radno mjesto i naplaćuju nerealne troškove za takve usluge (Carchedi, 2011).

Trgovina ljudima radi radne eksploatacije se može snažnije prevenirati kroz mjere prema tržištu radne snage. Područje koje zaslužuje veću pažnju je narastajuća uloga agencija za posredovanje u zapošljavanju, i na nacionalnom i međunarodnom nivou. Ove agencije često rade na neformalan način koristeći težak položaj radnika, ohrabrujući ih da posude novac za putovanje. To je često početak zloupotreba i prevara koje ili direktno vode do trgovine ljudima ili do povećanja ranjivosti i izloženosti radnika eksploataciji. Kroz kombinaciju odbitaka na plaću, plaćanje u naturi i manipulisanja dugom, radnici završavaju u situacijama dužništva u kojima nemaju drugog izbora nego se predati njihovim eksploatorima (OSCE, 2010). Iskustva pojedinih zemalja upućuju na to da je regulisanje, licenciranje, nadzor i uspostava kontrolnih mehanizama za posredovanje u zapošljavanju od suštinskog značaja za zaštitu radnika od prevara i zloupotreba koje mogu voditi trgovini ljudima. Ove mjere mogu biti razvijene u saradnji sa socijalnim partnerima i trebaju biti izgrađene na standardima Međunarodne organizacije rada, a posebno Konvenciji o privatnim agencijama za zapošljavanje.

Relativno nova ideja u polju borbe protiv trgovine ljudima se odnosi na usvajanje i provedbu pravila za privatni sektor koja trebaju voditi ka smanjenju potražnje za uslugama ili robama koje su proizveli trgovani radnici. Do sada su se mnoge kompanije dobrovoljno obavezale na poštovanje ljudskih prava, a neke su usvojile mjere na sprječavanju prisilnog rada i trgovine ljudima (Dottridge, 2011).

Sve veći broj zemalja u razvoju i zemalja čije su privrede u tranziciji, koje ne mogu efikasno upravljati svojim tržištem radne snage, odnosno koje ne mogu osigurati zadovoljavajući nivo zaposlenosti svoje radne snage u zemlji, pokušavaju usvajati i provoditi politike, strategije i zakone i izgraditi institucionalne strukture kojima se promovira zapošljavanje njihove radne snage u inostranstvu i stvaranje prihoda kroz novčane doznake u domovinu, uz pružanje garancija za zaštitu migranata od zloupotreba i eksploatacije. Iako je stvaranje radnih mjesta u matičnoj zemlji prvenstveno i najbolje rješenje, sve veći broj zemalja vidi zapošljavanje u inostranstvu kao dio nacionalne razvojne strategije i politike upravljanja tržištem radne snage.

Sa druge strane, zemlje koje imaju potrebu za uvozom radne snage suočavaju se sa mnogobojnim i kompleksnim pitanjima i izazovima u upravljanju tržištem radne snage. Pokušaji pronalaženja odgovarajućih odgovora na takve izazove čine osnove njihovih politika upravljanja tržištem radne snage i migracionih politika. U svim tim aktivnostima, krajnji cilj je iznaći balans između potreba za imigracijom i ukupne imigracije što

uključuje legalne i ilegalne imigrante, ali i izbjeglice kojima je pružena međunarodna zaštita. Iz tih razloga zemlje odredišta uglavnom, prije definisanja svojih politika provode detaljna istraživanja i analize tržišta radne snage kako bi sagledali sve aspekte migracija radne snage i procijenili njihov utjecaj na nepovoljne demografske trendove, a posebno smanjenje broja radno aktivnog stanovništva i njegovog odnosa prema ukupnom broju stanovništva i projekcijama kretanja prirodnog priraštaja i očekivane dužine života stanovništva. Posebna važnost daje se i procjenama kasnijih utjecaja na dostupnost usluga socijalne i zdravstvene zaštite za buduće generacije radno neaktivnog stanovništva. Dodatno se uzimaju u obzir elementi sprječavanja i suzbijanja eksploatacije radnika migranata na radu i društvu u cjelini, te elementi vezani za borbu protiv diskriminacije i ksenofobije među domaćim stanovništvom, odnosno uvjeravanja domaćeg stanovništva u neophodnost prijema inostrane radne snage. Sa definisanjem odgovarajuće politike tržišta radne snage i migracione politike povezana su i pitanja integracije imigranata, bilo da je u osnovi takvih politika nastojanje da se imigranti asimiliraju u novo društvo ili integrišu na osnovi interkulturalnog dijaloga.

Pri definisanju politike prijema strane radne snage, uz primjenu metodologije procjene nedostataka radne snage, neophodno je istovremeno utvrditi mehanizme kojima se može izmjeriti u kojem će obimu takve nedostatke nadomjestiti strana radna snaga, te kako se ta radna snaga treba usmjeravati po sektorima zapošljavanja ili po teritorijalnim regijama. Neophodno je orijentisati se prema prioritetima prilikom izbora između dva raspoloživa modela, privremene i cirkularne migracije radne snage kao modela koji postaje sve privlačnija opcija za mnoge zemlje koje imaju potrebu za stranom radnom snagom, ili trajnijim oblicima migracije koji podrazumjevaju dugoročni boravišni status, stalno naseljavanje ili u konačnici naturalizaciju.

### **Migracijska politika**

Iako se trgovina ljudima dešava i unutar granica jedne zemlje, najčešće je povezana sa ranjivostima nastalim tokom migracijskih procesa. U okviru ovog dijela rada obratiti će se pažnja na one dijelove migracijske politike koji imaju negativne utjecaje na efikasno sprječavanje trgovine ljudima.

Prvo, politika kriminalizacije nezakonitih migracija koja kriminalizira migranta koji je ušao suprotno važećim propisima, ili ostao na teritoriji zemlje suprotno naredbi da je napusti, definitivno ima utjecaj na volju žrtve da sarađuje sa vlastima zato što je pored toga što je uplašen od deportacije, također uplašen mogućnošću da bude krivično gonjen. Nadalje, kriminalizacija migracije potvrđuje i jača negativne stereotipe o nezakonitim migrantima koji se smatraju kriminalcima samo zbog činjenice da se nalaze u neregularnoj situaciji. Nasuprot tome nezakoniti migranti trebaju biti viđeni kao ljudi koji su društveno ranjivi i izloženi vjerovatnom teškoj eksploataciji. Ovo pokazuje koliko su tijesno povezani migracijska politika i borba protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, odnosno koliko restriktivna imigraciona politika stvara uslove za trgovinu ljudima. U praksi, suštinsko pitanje je da li migracijski ili policijski službenik ili inspektor rada koji otkrije eksploataciju koja uključuje nezakonitog migranta, vidi radnika koji je teško eksploatisan ili počinioca prekršaja migracionih i radnih zakona

(European Commission, 2004). Da li će njihova akcija rezultirati boljom zaštitom prava radnika koji možda nisu dobili plaću mjesecima ili će izazvati hitnu deportaciju ili u nekim zemljama čak i krivično gonjenje?

Drugo, rašireno je mišljenje da je borba protiv trgovine ljudima samo jedan od dijelova borbe protiv ilegalne migracije s ciljem zaustavljanje nezakonitih miganta na granicama ili njihovo ubrzano deportovanje kada budu pronađeni unutar zemlje. Prema ovom mišljenju, restriktivna i dosljedno provedena imigraciona politika automatski jača borbu protiv trgovine ljudima. Ovaj pristup je pojednostavljen i nastoji da ignoriše činjenicu da u cilju otkrivanja trgovine ljudima prvo trebna otkriti eksploataciju. Cijena koja je plaćena za potrebe kreiranje efikasne ekonomske zone bez granica nije velika uzimajući u obzir isključenost nepoželjnih, ali je novi proces dizajniran u svrhu odvajanja nepoželjnih bez sistematskog provjeravanja svakog migrantna pojedinačno. Rezultat ovakvih pristupa je kreiranje svojevrzne zone iščekivanja za nezakonite migrante, gdje su nepoželjni migranti na distanci i van vremena – nova vrsta satelitske populacije (Bigo, 2001). Dodatnu složenost ovakvoj situaciji daje i nepostojanje međunarodno prihvatljive definiciju nezakonitih migracija ili ilegalnih migranata, jer je nije jednostavno moguće postići zbog velike heterogenosti pravnih okvira o zakonitom ulasku, boravku i radu (Guild, 2004). Drugi značajan povezani politički problem sa imigracijom radne snage, koji smatramo važnim pomenuti u ovom kontekstu, je kulturne prirode. Velike kulturne razlike kod migranata vode do pojave društveno-ekonomske i političke podklase unutar društava zemalja imigracije (Heisler i Schmitter, 1986, str. 12-22).

Istraživanja su pokazala da restriktivne migracijske politike mogu kao neželjenu posljedicu imati narastanje ranjivosti na zloupotrebe i eksploataciju. Upravljanje migracijama je suštinsko rješenje. Efektivno upravljanje migracijama i koherentne politike društveno-ekonomskog razvoja, društvene kohezije i sigurnosti je jedino ispravno rješenje. Takvo upravljanje migracijama treba jasno identifikovati kao politički prioritet. U tom smislu suštinski je potrebno promovisati zakonite puteve za migraciju, i to ne samo za najobrazovanije dijelove migranata nego i za niskoobrazovane radnike.

Migracije žena su poprimile i kvantitativnu i kvalitativnu važnost u posljednjim godinama što je rezultiralo tzv. „feminizacijom migracija“, dok istovremeno migracijske politike nisu prilagođene ovakvom razvoju situacije (OSCE, 2009). U tom kontekstu, potrebno je razvijati rodno osjetljive i balansirane migracijske politike koje će kreirati okruženje u kome će se ograničiti adekvatan tretman prema ženama migrantima, što će podrazumijevati i onemogućavanje njihovog izlaganja rizicima zloupotrebe, eksploatacije i trgovine. Isto tako migracijska politika treba da promoviše jačanje zaštite i brige o djeci u cilju sprječavanja trgovine i eksploatacije djece.

Upravljanje migracijama, a posebno migracijama radne snage, kao pojave koja uključuje i situacije u kojima se migranti nalaze u potencijalnoj opasnosti da budu eksploatisani i neadekvatno zaštićeni, ne može se prepustiti isključivo tržišnim, samoregulirajućim mehanizmima. Kako bi od migracije imale koristi i zemlje odredišta i zemlje porijekla, kao i sami migranti, neophodne su promišljene politike djelovanja i praktični koraci na provođenju takvih politika od država i svih zainteresovanih sudionika u lancu migracija. Dijalog i saradnja među državama uključenim u procese migracije radne snage su neophodni ukoliko se želi da međunarodna migracija radne snage bude od koristi svim uključenim stranama: zemljama porijekla i odredišta, radnicima migrantima, poslo-

davcima, agencijama za angažiranje radne snage, sindikatima i civilnom društvu. Generalno se može zaključiti da je međudržavna saradnja, bez obzira koliko njeni politički ili pravni instrumenti kao konačni produkti takve saradnje bili, obavezujuća za sve zemlje, pa ipak u izvjesnoj mjeri oblikuje i diktira nacionalne politike migracija i usaglašava ih.

### **Međunarodna zaštita (azil)**

Pitanje koje je usko povezano sa migacijskom politikom je i pitanje osiguranja osnovnih prava migranata poput prava na traženje azila ili poštivanja principa zabrane povratka u zemlju gdje će biti izložen torturi (non-refoulement). Također, politička dilema sa kojom se susreću mnoge zemlje je povezana sa upravljanjem izmiješanih tokova migranata i izbjeglica i sa njima povezanih aktivnosti međunarodnih organizovanih kriminalnih organizacija koje se bave krijumčarenjem migranata i trgovinom ljudima. Da bi se osigurale mjere zaštite za izbjeglice potrebno je izgraditi takve mehanizme koji će prepoznati i izdvojiti iz opštih migracijskih tokova izbjeglice i tražioce azila koji se nalaze u ranjivoj situaciji i izloženi su riziku da postanu žrtve trgovine ljudima.

Pored tražilaca azila, odnosno onih migranata koji nastoje izbjeći političko proganjanje, za one migrante koji nastoje pobjeći od siromaštva ili jednostavno žele migrirati da bi unaprijedili svoje uslove života, od sedamdesetih godina dvadesetog vijeka to postaje moguće jedino u izuzetnim okolnostima i u okviru detaljno propisanih procedura. Ukoliko su migranti visoko kvalifikovani za specifične vrste poslova ili ukoliko su bogati mogu dobiti pravo na useljavanje. Također, ukoliko su članovi porodice migranata već legalno borave u zemlji useljenja, postoji mogućnost da im se odobri useljavnaje, ali u pravilu uz ispunjavanje veoma rigoroznih uslova.

U međuvremenu, pojavila se anti-imigrantska histerija, u prvo vrijeme protiv osoba crne rase, zatim azijaca, romske populacije, a u zadnje vrijeme i protiv drugih grupa izbjeglica i migranata. Rasizam i ksenofobija su preusmjereni prema izbjeglicama. Od osamdesetih godina dvadesetog vijeka broj tražilaca azila u razvijenim zemljama koji su dolazili iz zemalja trećeg svijeta i istočne Evrope se naglo povećavao. Povećanje broja tražilaca azila bilo je praćeno istovremenim zatvaranjem granica za radnike-migrante koji su dolazili u bogate zapadne zemlje tokom šezdesetih i sedamdesetih godina. Vlade i drugi činici su pristupili pogrešnoj logici poistovjećujući tražioce azila sa radnicima-migrantima nastojeći koristiti nedostatke u zakonodavstvu. Većina azilanata je dolazila iz regiona gdje su bili prisutni represivni režimi, građanski ratovi i nasilni sukobi i nisu dolazili iz regiona iz kojih su tradicionalno dolazili radnici migranti. Na ovakva kretanja uticaj su imale i ranije veze kreirane između kolonija i metropola tokom ere imperijalizma. Imperijalizam je kreirao i nove forme osiromašenja koje su pothranjivale već postojeće nacionalne i etničke tenzije. Percepcija neefikasnosti kontrole imigracije često pothranjuje političke pokrete koji podržavaju drakonska ograničenja migracija, pa čak i smanjenje obima prava i zaštite izbjeglica (Martin, 2004). Nepobitna je činjenica da restriktivna politika međunarodne zaštite vodi prema izlaganju izbjeglica mogućnosti da budu dodatno ugroženi i izloženi trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije.

## **Zaštita žrtava i njihovo društveno uključivanje**

Naredna politička dilema vezana je za pitanja vrste i nivoa pomoći i podrške koja treba biti pružena žrtvama radne eksploatacije i s tim povezano pitanje osnove za pružanje te pomoći i podrške.

Međunarodno pravo definiše trgovinu ljudima prvenstveno kao oblik transnacionalnog organizovanog kriminala i kao prijetnju sigurnosti država. Ovakav pristup nedovoljno pažnje posvećuje ljudskim pravima žrtava i automatski smanjuje šanse za uspješno suprostavljanje trgovini ljudima. Žrtve trgovine ljudima koje su istovremeno i svjedoci ozbiljnih zločina su subjekt ozbiljnog rizika koji traži posebne mjere zaštite. Posebno, potencijal žrtve da pruži dokaze i njena odluka da sarađuje sa agencijama za provođenje zakona i da svjedoči kao svjedok u sudskom postupku može da ima snažan utjecaj na nivo rizika i može tražiti dodatne mjere zaštite. Nažalost, vrlo ograničena prava se osiguravaju žrtvama dok se istovremeno priznaje prijetnja za koju nije osigurana odgovarajuća pomoć. Čak i ako trgovac nije povrijeđen samim činom bijega žrtve, još uvijek žrtva može biti pod rizikom, jer trgovci sumnjaju u njene namjere. Zaštita koja se nudi žrtvi u najvećem broju zemalja je ograničena na dozvolu za boravak koji nije garantovan nakon što žrtva ne bude više potrebna za odvijanje sudskog postupka. To svakako nije proporcionalno riziku koji prijete žrtvi. Žrtvama u svakom slučaju ostaju na raspolaganju instrumenti međunarodne zaštite ukoliko ispunjava uslove za dodjeljivanje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite, ali to je upitno i zavisi od svake države i njenih pravila. Neke zemlje nude različite programe integracije koji mogu pomoći žrtvama da se oporave i integrišu tokom odobrenog boravka. Prilikom donošenja odluke o vraćanju žrtve trgovine ljudima u zemlju porijekla, neke zemlje uzimaju u obzir i rizik od mučenja ili nehumanog i ponižavajućeg postupanja kojem žrtve mogu biti izložene.

Odredbe Konvencije Vijeća Evrope o akciji protiv trgovine ljudskim bićima su eksplicitne da pomoć žrtvama trgovine ne treba biti uslovljena njihovom voljom da svjedoče. Međutim, još uvijek u velikoj većini nacionalnih zakonodavstava pomoć je povezana sa postojanjem i razvijanjem krivičnog postupka. Uzimajući u obzir ograničen broj optužnica za trgovinu ljudima i nešto veći broj optužnica za manje ozbiljna krivična djela povezana sa trgovinom ljudima, broj žrtava koje uživaju pomoć i podršku je veoma nizak, čak i kada postoje jasne indikacije o trgovini ljudima ili ozbiljnoj eksploataciji i čak kada su trgovane osobe spremne sarađivati sa pravosudnim vlastima (Giammarino, 2011).

Krajnji cilj mjera pomoći i podrške kao dijela strategija ojačavanja položaja žrtava trgovine ljudima je njihova društvena uključenost. U većini zemalja, zakonodavstvo nalaže repatrijaciju nakon okončanja krivične procedure čak i u slučajevima kada je žrtva prošla kroz proces rehabilitacije i sarađivala sa pravosudnim vlastima. Ovaj pristup ne ohrabruje žrtve da prijave njihove eksploatore i kao posljedicu može imati ponovnu trgovinu iste osobe. Pristup zasnovan na ljudskim pravima treba primarno da se fokusira na interese i očekivanja trgovane osobe i takav da joj pruži stvarne šanse da ponovno izgradi svoj život.

Veoma važno je odrediti koje mjere podrške su potrebne u slučaju radne eksploatacije. Posebno dizajnirane mjere pomoći su potrebne, naročito u slučajevima kada je žrtva



traumatizovana ili narušenog zdravlja uslijed eksploatacije, koja se nekada može uporediti sa torturom. Eksploatisani radnici trebaju pravnu pomoć i pristup pravnim lijekovima da bi primili plaće i naknade. Ovo podrazumjeva krivične, upravne, radne i građanske postupke i uključivanje sindikata, nevladinih organizacija i samo-mobiliziranih grupa u cilju pružanja pravne pomoći trgovanim radnicima.

Ukoliko se nastoji biti efikasan u prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima, uzimajući u obzir njene nove oblike i masivnost, mora se djelovati prema širokom području eksploatacije, posebno prema radnicima migrantima. Tradicionalni politički odgovori su izgrađeni na pretpostavki da samo vrlo ograničeni broj migranata bude trgovan i da oni kao žrtve ozbiljnog kriminala imaju pravo na pomoć i podršku uključujući i pravo na ostanak u zemlji na humanitarnim osnovama. Zbog velike međusobne povezanosti, kompleksnosti i uslovljenosti migracija, posebno onih nezakonitih i trgovine ljudima, pogotovo u svrhu eksploatacije radne snage, i restriktivnih migracijskih politika, koje su u modernom doba preovladavajuće, nije realno očekivati da svim eksploatisanim ili trgovanim radnicima migrantima bude dozvoljeno da ostanu u zemlji, ali kao minimum treba im biti dozvoljeno da traže svoja prava uključujući isplatu zarađenih plaća i naknadu za moralnu i materijalnu štetu, bez obzira na njihov boravišni status.

### **Kaznena politika**

Važan i suštinski dio sveukupne politike suzbijanja trgovine ljudima je kaznena politika odnosno kriminalizacija i odlučno krivično gonjenje i kažnjavanje trgovaca i eksploatatora. Definisanje politike i legislative o trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije, u segmentu kaznene politike u velikoj većini zemalja nije upitno, obzirom na vrlo jasnu univerzalnu i evropsku definiciju trgovine ljudima i obzirom na vrlo jasnu obavezu kriminalizacije trgovine ljudima datu u članu 5. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, odnosno njenom Protokolu o prevenciji, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i djecom. Ista takva obaveza na evropskom nivou proizlazi iz člana 18. Konvencije Vijeća Evrope o akciji protiv trgovine ljudima. Evropska unija je otišla i korak dalje, te je u najnovijoj Direktivi o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti njenih žrtava iz aprila 2011., utvrdila čak i minimalne kazne za krivična djela trgovine ljudima.<sup>9</sup>

Međutim, provedba krivičnog zakonodavstva u dijelu koji se odnosi na trgovinu ljudima, posebno radi eksploatacije radne snage, nije toliko učinkovita, a to je vidljivo i iz statističkih podataka iznesenih u uvodnom dijelu ovog rada. U svom globalnom izvještaju o prisilnom radu Međunarodna organizacija rada je konstatovala da krivična

<sup>9</sup> Tekst iz član 5. Konvencije (Kriminalizacija) glasi:

1. Svaka država potpisnica će usvojiti zakonske i druge mjere neophodne da se kao krivično djelo ustanovi ponašanje predviđeno u članu 3. ovog protokola (trgovina ljudima), kada je učinjeno sa namjerom.
2. Svaka država potpisnica će usvojiti zakonske i druge mjere neophodne da se, u skladu sa osnovnim konceptima svog pravnog sistema, kao krivična djela ustanove:
  - a) pokušaj izvršenja djela utvrđenog u skladu sa stavom 1. ovog člana;
  - b) saučesništvo u izvršenju krivičnog djela utvrđenog u skladu sa stavom 1. ovog člana; i
  - c) organizovanje ili naređivanje drugim licima da izvrše krivično djelo u skladu sa stavom 1. ovog člana.“

djela vezana za prisilni rad čak i kada budu priznata u nacionalnom zakonodavstvu su vrlo rijetko kažnjena. Štaviše kada su slučajevi prisilnog rada kažnjeni, kazne su često vrlo niske u poređenju sa težinom djela (International Labour Organization, 2009). Isti izvještaj ipak priznaje da su primjetni pozitivni trendovi u krivičnom gonjenju prisilnog rada, posebno nakon stupanja na snagu Protokola o prevenciji, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i djecom.

Razlozi ovakve situacije leže u naprijed navedenim globalizacijskim procesima, ekonomskim interesima i potrebama za jeftinom radnom snagom u pojedinim ekonomijama i sektorima, stereotipima i predrasudama vezanim za migrante, posebno one nezakonite, niskom nivou svijesti kod laičke i profesionalne javnosti, nedostataka u pravnim okvirima i institucionalnim kapacitetima za krivično gonjenje prisilnog rada. Posebne poteškoće u krivičnom gonjenju i pravnom kvalifikovanju prisilnog rada javlja se kada radna eksploatacija nije zasnovana na ne-nasilju već na zloupotrebi.

Jačanje krivičnog gonjenja treba biti svakako svrstano u vrh prioriteta politika u borbi protiv prisilnog rada i treba posvetiti pažnju na sve identifikovane slabosti koje ometaju efikasno krivično gonjenje. Ali jačanje krivičnog gonjenja treba biti praćeno i drugim institucionalnim odgovorima i angažiranjem civilnog društva. Posebno je neophodno izgraditi mehanizme za nadzor u nekim ekonomskim sektorima više izloženim trgovini i eksploataciji i mehanizme za jačanje položaja radnika što su snažna sredstva za identifikovanje najtežih oblika eksploatacije, prinudnog rada i trgovine. Izgradnjom ovakvih mehanizama se moraju stvoriti pretpostavke da svaka situacija eksploatacije, kada ne može biti podvedena pod trgovinu ili druga ozbiljna krivična djela, ima bar odgovarajuće mehanizme zaštite u građanskim i radno-pravnim postupcima.

## **Zaključak**

Na osnovu iznesenog može se zaključiti da politike usmjerene na suzbijanje trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije treba pokušati staviti u širu perspektivu socijalne pravde u globalizovanom svijetu. Nakon što se razmotre razlozi za takav strategijski pristup potrebno je ilustrovati političke dileme koje se trebaju adresirati ukoliko se želi dostići značajan rezultat u borbi protiv ovog fenomena. Neki od puteva koji mogu doprinijeti izgradnji kulturnog okruženja koje je neprijateljsko prema eksploataciji radnika i spremno da reaguje na današnje ropstvo su slijedeći:

- Nacionalne politike zaštite ljudskih prava moraju nastaviti sa jačanjem mehanizama za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. Sprječavanje i suzbijanje modernog ropstva zahtijeva konkretne akcije usmjerne na izgradnju boljeg društva, inspirisane idealima socijalne pravde, a za to je osnovni preduslov puno poštivanje ljudskih prava i sloboda. Stoga se politika zaštite ljudskih prava i sloboda direktno odražava i na spriječavanje i suzbijanje eksploatacije radne snage i njene trgovine kroz manju ili veću zaštitu prava i sloboda trgovanih radnika;
- Nacionalne politike prema tržištu radne snage mogu snažno prevenirati trgovinu ljudima i eksploataciju radne snage. Veliki broj zemalja ne može efikasno upravljati svojim tržištem radne snage, odnosno ne može zaposliti svoju radnu snagu u zemlji, pa pokušava usvajati i provoditi politike promoviranja zapošljavanja njihove

radne snage u inostranstvu. Sa druge strane, zemlje koje trebaju stranu radnu snagu pokušavaju pronaći odgovore na izazove upravljanja tržištem radne snage kroz utvrđivanje, procjenu i predviđanje nedostataka radne snage, te zaštitu domaće radne snage. Tom prilikom posebno je važna uloga agencija za posredovanje u zapošljavanju, kao i aktivnosti na promovisanju radničkog samorganizovanja i predstavljanja uključujući širenje informacija o radničkim pravima i mehanizmima za prijavljivanje zloupotreba i eksploatacije, te usvajanje i provedbu pravila za privatni sektor koja trebaju voditi smanjenju potražnje za uslugama ili robama koje su proizveli trgovani radnici;

- Nacionalne migracione politike koje efektivno upravljaju migracijama i koje su koherentne sa politikama društveno-ekonomskog razvoja i koje promoviraju društvenu koheziju i sigurnost su jedino ispravno rješenje za borbu protiv trgovine ljudima za radnu eksploataciju. U tom kontekstu posebno je važno razvijati rodno osjetljive i balansirane migracijske politike koje će kreirati okruženje u kome će se ograničiti nejednak tretman prema ženama migrantima i onemogućiti njihovo izlaganje rizicima zloupotrebe, eksploatacije i trgovine. Isto tako migracijska politika treba da promoviše jačanje zaštite i brige o djeci u cilju sprječavanja trgovine i eksploatacije djece;
- Nepobitna je činjenica da restriktivna politika međunarodne zaštite vodi prema izlaganju izbjeglica mogućnosti da budu dodatno ugroženi i izloženi trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije, te da nacionalne politike prema izbjeglicama trebaju pružiti odgovarajuću međunarodnu zaštitu stvarnim izbjeglicama;
- Nacionalne politike trebaju dati dovoljno pažnje ljudskim pravima žrtava trgovine ljudima kao žrtvama veoma teškog oblika kriminala. Politika zaštite i pomoći žrtvama snažno jača šanse za uspješno suprostavljanje trgovini ljudima, a njen krajnji cilj treba da bude potpuna društvena uključenost trgovanih osoba;
- Uporno i snažno krivično gonjenje i nulta tolerancija prema trgovini ljudima i radnoj eksploataciji trebali bi biti osnovi nacionalne kaznene politike i biti svrstani u vrh nacionalnih prioriteta politika u borbi protiv kriminaliteta;
- Dijalog i saradnja među državama uključenim u procese migracija radne snage i upravljanja tržištima radne snage su neophodni ukoliko se želi da ovi procesi budu od koristi svim uključenim stranama: zemljama porijekla i odredišta, radnicima migrantima, poslodavcima, agencijama za angažiranje radne snage, sindikatima i civilnom društvu. Međudržavna saradnja, bez obzira koliko njeni politički ili pravni instrumenti kao konačni produkti takve saradnje bili obavezujući za zemlje ipak u izvjesnoj mjeri oblikuje i diktira nacionalne politike migracija i tržišta radne snage i usaglašava ih.

## Literatura

- Bales, K. (2004). *Disposable people: New slavery in the global economy*. Berkeley: University of California Press.
- Bigo, D. (2001). *Migration and Security*, Guiraudon, V. and Joppke, C. (eds.), *Controlling a New Migration World* (pp. 121-140). London and New York: Routledge.
- Bosniak, L.S. (2004). *Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants*, in *Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Bogusz, B., Cholewinski, R., Cygan, A., and Szyszezek, A., (311-344). Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publisher.
- Bloemraad I., (2014). *Re-imagining the Nation in a World of Migration: Legitimacy, Political Claims-making and Membership in Comparative Perspective* (p.p. 6). Center for Comparative Immigration Studies. University of California, Berkeley.
- De Schutter O. (2009). *Links between migration and discrimination* (p.p. 5-8). Human European Consultancy Utrecht and The Migration Policy Group Brussels.
- Carchedi, F. (2011). *Slave labour. Some aspects of the phenomenon in Italy and Spain*. FCEI, Roma.
- Dottridge, M. (2011). *The implementation and enforcement of codes of conduct in the private sector to reduce demand for the services of or goods produced by people who have been trafficked*. OSCE, Vienna.
- Dutch National Rapporteur on THB (2007). *Trafficking in Human Beings - Fifth report of the Dutch National Rapporteur*. The Hague: Bureau NRM.
- Duvell, F. (2006). *Illegal immigration in Europe, Beyond control* New York: Palgrave Macmillan.
- European Commission (2004). *Report of the Experts Group on Trafficking in Humane Beings*. Brussels.
- Escobano, G., Jerch, M., Lorca, A. (2000). *The impact of Migration from the Mediterranean on European Security*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid:
- Giammarinaro, M. G. (2011). *Preventing Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation: Decent Work and Social Justice*. 11th Alliance against Trafficking in Persons Conference, Vienna.
- Guild, E. (2004). *Who is an irregular migrant? Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Green, D. (2011). *Preventing Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation: Decent Work and Social Justice*. 11th Alliance against Trafficking in Persons Conference, Vienna.
- Heisler, M. O., Heisler S. B. (1986). *Transnational Migrations and the Modern Democratic State: Familiar Problems in New Form, or a New Problem?* (pp. 12-22). *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 485..
- International Labour Organization (2009). *Forced labour and Human Trafficking: a casebook of court decisions: a training manual for judges, prosecutors and legal practitioners*. Geneva.

- International Labour Organization (2008). Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, International Labour Office. Geneva.
- International Labour Organization (2005). A Global Alliance against Forced Labour. Geneva.
- Kaber, N. (2010). Can the MDGs provide a Pathway to social justice? The challenge of interesting inequalities. UNDP: New York.
- Kymlicka, W. (2007). The Global Diffusion of Multiculturalism: Trends, Causes, Consequences, Accommodating Cultural Diversity. Bodmin: MPG Books Ltd.
- Martin, D.A. (2003). The Authority and Responsibility of States, in Aleinikoff, T. A. & Chetail, V., eds.: Migration and International Legal Norms (pp. 31-45). The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Mitsilegas, V. (2004). Measuring Irregular Migration: Implications for Law, Policy and Human Rights, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden/Boston.
- OSCE (20.-21. June 2011). Preventing Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation: Decent Work and Social Justice (Concept Note). Vienna, Austria.
- OSCE (2010). Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for Domestic Servitude. Vienna.
- OSCE (2009). Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies. Vienna.
- United States Department of State (2011). Trafficking in Person Report 2011.
- United Nations (2002). Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, United Nations High Commissioner for Human Rights, E/2002/68/Add.1

### Biografije

**Dr. sc. Samir Rizvo**, diplomirao je na Pravnom fakultetu, dok je zvanje magistra nauka stekao na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Posjeduje bogato iskustvo rada u organima unutrašnjih poslova gdje je obavljao najodgovornije rukovodne poslove. Trenutno obnaša dužnost pomoćnika ministra za međunarodnu saradnju i evropske integracije u Ministarstvu sigurnosti BiH. Od 2004. godine obavlja i dužnost Državnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne migracije. Bio je član pregovaračkog tima BiH za Sporazum o stabilizaciji i preidruživanju sa Evropskom unijom, zadužen za poglavlje o pravosuđu i unutrašnjim poslovima. Rukovodio je pregovaračkim timom BiH sa EU o liberalizaciji viznog režima za državljane BiH.  
 samir.rizvo@msb.gov.ba.

**Dr. sc. Eldan Mujanović** je docent na Katedri za kriminalistiku pri Fakultetu za Kriminalistiku, Kriminologiju i Sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Autor je nekoliko radova iz oblasti kriminalistike i kriminologije, u oblastima imovinskih delikata, organiziranog kriminala, međunarodne policijske saradnje, maloljetničkog prijestupništva, i dr.  
 emujanovic@fkn.unsa.ba