



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

PREKYBA ŽMONĖMIS – PREVENCIJA IR PAGALBA NUSIKALTIMO AUKOMS

2015 m. rugsėjo 14 d. Nr. VA-P-40-2-11



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

SANTRAUKA

Siekiant stiprinti kovą su prekyba žmonėmis, būtina ne tik atskleisti jau įvykdytus nusikaltimus, tačiau ne mažiau svarbu vykdyti veiksmingą prekybos žmonėmis nusikaltimų prevenciją, užtikrinti kompleksinės pagalbos nukentėjusiesiems nuo prekybos žmonėmis teikimą. Jau daugelį metų prekybos žmonėmis prevencija ir kontrolė priskiriama prie nusikaltimų prevencijos ir kontrolės prioritetinių kryptių.

Valstybės kontrolė 2005 m. konstatavo¹, kad kovai su prekyba žmonėmis skiriamas nepakankamas dėmesys: nebuvo sudarytos reikiamos sąlygos išskeltiems tikslams pasiekti, nevertinama, kokiomis kryptimis turėtų būti plėtojama prekybos žmonėmis prevencija ir kontrolė.

2012 m.* priėmus sprendimą nerengti prekybos žmonėmis nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos ir tam tikslui skirtas priemonės nutarus planuoti Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos įgyvendinimo tarpinstituciniame veiklos plane, nuogausta, kad nebus imtasi pakankamų priemonių prekybos žmonėmis nusikaltimų priežastims ir sąlygoms šalinti.

Vidaus reikalų ministerija, kaip nustatyta Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos 2013–2015 m. tarpinstituciniame veiklos plane, yra atsakinga už prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės priemonių įgyvendinimo koordinavimą; Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir Užsienio reikalų ministerija vykdo priemones, kuriomis turėjo būti užtikrintas kompleksinės pagalbos nukentėjusiesiems nuo prekybos žmonėmis teikimas, o Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos – prekybos žmonėmis prevencijos priemonės. Tarpinstitucinio veiklos plano prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės priemonėms įgyvendinti 2013 m. buvo skirta 69,2 tūkst. EUR, 2014 – 56,2 tūkst. EUR ir 2015 m. – 56,2 tūkst. EUR (iš viso 181,6 tūkst. EUR).

Audito metu siekėme įvertinti, ar tinkamai organizuojama prekybos žmonėmis prevencija ir kontrolė:

- ar sukurta prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės subjektų sistema;
- ar imamasi tinkamų ir pakankamų priemonių prekybos žmonėmis nusikaltimų priežastims ir sąlygoms šalinti;
- ar tinkamai organizuojama ir teikiama pagalba nukentėjusiesiems nuo prekybos žmonėmis.

Auditą atlikome Vidaus reikalų ministerijoje, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje, Policijos departamente prie Vidaus reikalų ministerijos.

Audito įrodymus rinkome apklausdami visas savivaldybes, ministerijas ir apskričių vyriausiuosius policijos komisariatus, bendravome su specialistais, teisėjais, prokurorais ir policijos pareigūnais, peržiūrėjome penkių nevyriausybinių organizacijų, įgyvendinančių Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos finansuojamus projektus, skirtus teikti pagalbą nukentėjusiesiems nuo prekybos žmonėmis, visas turimas pagalbos teikimo bylas.

Atlikus auditą tenka konstatuoti, kad praėjus 10 metų nuo mūsų atlikto vertinimo, liko nebaigtos spręsti esminės problemos. Nesudarytos tinkamos sąlygos pasiekti valstybės iškeltą tikslą – stiprinti kovą su prekyba žmonėmis, nes nesukurta veiksminga prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės

¹ Valstybės kontrolės 2005-04-29 valstybinio audito ataskaita Nr. 2040-4 „Prekybos žmonėmis ir prostitucijos kontrolės ir prevencijos 2002–2004 metų programa“.

* Data patikslinta 2015 m. spalio 9 d. (vietoje 2013 m. įrašyta 2012 m.).

subjektų sistema. Nevertinama, kokiomis kryptimis turėtų būti plėtojama prekybos žmonėmis prevencija ir ji vykdoma nepakankamai koordinuotai, todėl neužtikrinama, kad nuosekliai ir kompleksiškai būtų šalinamos esminės prekybos žmonėmis nusikaltimų priežastys ir sąlygos. Esama pagalbos teikimo sistema neužtikrina, kad visoms prekybos žmonėmis aukoms būtų suteikta reikiama pagalba: nepasirengta tinkamai atpažinti šio nusikaltimo aukas, nepakankamai reglamentuotas pagalbos teikimo organizavimas. Realioji pagalbos našta tenka tik nevyriausybinėms organizacijoms, nes valstybės institucijos apsiriboja valstybės biudžeto lėšų, numatytų pagalbai teikti paskirstymu.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadas ir rekomendacijas, kurias tinkamai įgyvendinus būtų šalinamos esminės prekybos žmonėmis nusikaltimų priežastys bei sąlygos ir būtų tinkamai pasirūpinta šio nusikaltimo aukomis. Pateiktos rekomendacijos bus naudingos ir rengiant Lietuvos Respublikos Seimo 2015-05-07 nutarimu Nr. XII-1682 patvirtintos Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programos įgyvendinimo tarpinstitucinį priemonių planą.

IŠVADOS

1. Nesukurta veiksminga prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės subjektų sistema:
 - 1.1. nenustatyta, kokios institucijos turėtų dalyvauti rengiant ir įgyvendinant tarpinstitucinius kovos su prekyba žmonėmis veiklos planus. Valstybės institucijos neįpareigotos pagal galimybes prisidėti siekiant valstybės iškelto tikslo – stiprinti kovą su prekyba žmonėmis. Vidaus reikalų ministerija 2012-05-17 kreipėsi į 27 institucijas su prašymu pateikti priemones tarpinstituciniame veiklos plane numatytiems tikslams ir uždaviniams įgyvendinti, tačiau priemonę vykdyti prekybos žmonėmis nusikaltimų prevenciją pasiūlė tik viena – Policijos departamentas (1.1 poskyris);
 - 1.2. neužtikrintas tinkamas valstybės, savivaldybės institucijų ir nevyriausybinių organizacijų, veikiančių prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės srityje, bendradarbiavimas. Prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės koordinacinės darbo grupės, turėjusios užtikrinti minėtų institucijų bendradarbiavimą, sukurtos tik šešiose savivaldybėse, ir keturios iš jų veiklos nevykdė. Daugiau nei pusė savivaldybių 2011–2014 m. nevykdė jokių prekybos žmonėmis prevencijos priemonių, nes nevaldė informacijos apie prekybos žmonėmis nusikalstamumo statistiką, grėsmes ir rizikas, kitų institucijų vykdomas prevencijos priemones savivaldybės teritorijoje (1.2 poskyris).
2. Nesiimama tinkamų ir pakankamų priemonių, kad būtų nuosekliai ir kompleksiškai šalinamos esminės prekybos žmonėmis nusikaltimų priežastys ir sąlygos:
 - 2.1. nenustatyti prekybos žmonėmis prevencijos prioritetai ir kryptys, prevencijos uždavinys „vykdyti prekybos žmonėmis nusikaltimų prevenciją“ suformuluotas abstrakčiai, nenurodyta, ką planuojama pasiekti per tam tikrą laikotarpį (2 skyrius);
 - 2.2. Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos įgyvendinimo 2013–2015 m. tarpinstituciniame veiklos plane prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės, kuri laikoma prioritetine nusikalstamumo prevencijos sritimi, nustatytam uždaviniui „vykdyti prekybos žmonėmis nusikaltimų prevenciją“ įgyvendinti numatyta ir buvo vykdoma tik viena priemonė, kuri ir taip patenka į policijos kasdieninę veiklą (2 skyrius).

3. Esama pagalbos teikimo organizavimo tvarka neužtikrina, kad visoms prekybos žmonėmis aukoms būtų suteikta reikiama pagalba:
 - 3.1. tinkamai nepasirengta identifikuoti prekybos žmonėmis aukas. Vidaus reikalų ministerijos parengti nukentėjusiųjų nuo prekybos žmonėmis identifikavimo kriterijai neužtikrina, kad policijos įstaigos ir institucijos, patvirtinusios minėtus kriterijus, vienodai vertintų, nuo kokių nusikalstamų veikų nukentėję asmenys laikytini prekybos žmonėmis aukomis. Dalis (86 proc. savivaldybių ir 67 proc. valstybės) institucijų, kurių darbuotojams gali tekti tiesiogiai bendrauti su asmenimis, galėjusiais nukentėti nuo prekybos žmonėmis, neturi patvirtintų identifikavimo kriterijų. Darbuotojams trūksta įgūdžių, kaip atpažinti prekybos žmonėmis aukas, tačiau tokio pobūdžio mokymų vykdyta nebuvo (4.1 poskyris);
 - 3.2. nepakankamai reglamentuota, kaip turėtų būti organizuojamas pagalbos teikimas, identifikavus prekybos žmonėmis auką: nenustatyta, kokios institucijos, kokiais atvejais, per kokį terminą ir kam turi perduoti informaciją apie nukentėjusįjį bei kokią informaciją ir koku būdu suteikti nukentėjusiajam (4.2 poskyris);
 - 3.3. nenustatyta, kaip turi būti įvertinamas pagalbos aukoms poreikis, neapibrėžta, kokiais atvejais asmenims, esantiems rizikos grupėse, ir kokia pagalba turi būti suteikiama (4.3 poskyris);
 - 3.4. nevertinama (ir pagal kaupiamą informaciją nėra galimybės įvertinti), ar vykdomomis priemonėmis buvo užtikrintas reikiamos pagalbos suteikimas prekybos žmonėmis aukoms (4.3 poskyris);
 - 3.5. nesudarytos galimybės, esant poreikiui, aukoms teikti psichologinę paramą baudžiamojo proceso veiksmų metu (4.3 poskyris).
4. Neužtikrinta, kad Lietuvoje būtų sukurta nepriklausomumo ir nešališkumo principus atitinkanti nacionalinio pranešėjo sistema ar lygiavertis mechanizmas, kaip buvo rekomenduota Ministro Pirmininko tarnybos (dabar Vyriausybės kanceliarija) ir Vidaus reikalų ministerijos užsakymu 2012 m. atliktame tyrime pateiktose nacionalinio pranešėjo sistemos įgyvendinimo Lietuvoje gairėse, todėl nesudarytos tinkamos prielaidos surinkti objektyvią ir išsamią informaciją apie Lietuvoje vykdytos kovos su prekyba žmonėmis bei pagalbos teikimo rezultatus, kurią Lietuva įsipareigojusi perduoti Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui:
 - 4.1. neatskirtos nacionalinio pranešėjo funkcijos (informacijos rinkimas, rezultatų analizė ir vertinimas) nuo Vidaus reikalų ministerijos vykdomų funkcijų, susijusių su prekybos žmonėmis prevencija ir kontrole (valstybės politikos formavimas prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės srityje ir jos įgyvendinimo organizavimas). Abi šias funkcijas ministerijoje vykdo vienas asmuo (3 skyrius);
 - 4.2. nepakankamai reglamentuotas informacijos rinkimas:
 - 4.2.1. nenustatytos institucijos, vykdančios kovą su prekyba žmonėmis, todėl neaišku, iš kokių institucijų nacionalinis pranešėjas turi surinkti informaciją (3 skyrius);
 - 4.2.2. institucijos, vykdančios kovą su prekyba žmonėmis, teisės aktais neįpareigotos kaupti informaciją apie vykdytą kontrolės ir prevencijos priemonių rezultatus, todėl dalis jų nepateikė prašomos informacijos ir nurodė, kad tokių duomenų nekaupė (3 skyrius).

REKOMENDACIJOS

Vidaus reikalų ministerijai:

1. Siekiant sukurti veiksmingą prekybos žmonėmis nusikaltimų prevencijos ir kontrolės subjektų sistemą bei užtikrinti, kad nuosekliai ir kompleksiskai būtų šalinamos esminės prekybos žmonėmis nusikaltimų priežastys ir sąlygos:
 - 1.1. sudaryti institucijų, vykdančių kovą su prekyba žmonėmis, sąrašą, kuris būtų naudojamas renkant informaciją apie Lietuvoje vykdytų kontrolės ir prevencijos priemonių rezultatus ir rengiant priemonių planus Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje numatytam uždaviniui – plėtoti veiksmingą kovą su prekyba žmonėmis – įgyvendinti (1.1 ir 4.2.1 išvados);
 - 1.2. nustatyti valstybės ir savivaldybių institucijų bei nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimo būdus ir formas prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės veikloje (1.2 išvada);
 - 1.3. nustatyti prekybos žmonėmis nusikaltimų prevencijos kryptis ir prioritetus, ir užtikrinti, kad būtų parinktos tinkamos ir pakankamos priemonės prevencinei veiklai vykdyti (2.1 ir 2.2. išvados).
2. Siekiant, kad prekybos žmonėmis aukos būtų identifikuotos ankstyvame laikotarpyje ir aukoms būtų suteikiama išsami informacija apie galimybę gauti kompleksinę pagalbą:
 - 2.1. numatyti ir vykdyti priemones (patikslinti nukentėjusiųjų nuo prekybos žmonėmis identifikavimo kriterijus, organizuoti mokymus), kurios padėtų institucijų, susiduriančių ar galinčių susidurti su prekybos žmonėmis aukomis, darbuotojams identifikuoti prekybos žmonėmis aukas (3.1. išvada);
 - 2.2. nustatyti, kokia tvarka institucijos, identifikavusios prekybos žmonėmis auką, turėtų informuoti pagalbą teikiančias ir/ar kitas organizacijas ir kokią informaciją jos turi pateikti nukentėjusiajam (3.2. išvada).
3. Pertvarkyti šiuo metu Lietuvoje taikomą lygiavertį nacionalinio pranešėjo sistemai mechanizmą taip, kad būtų:
 - 3.1. atskirtos nacionalinio pranešėjo funkcijos nuo valstybės politikos formavimo bei jos įgyvendinimo organizavimo prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės srityje funkcijų (4.1 išvada);
 - 3.2. nustatytas informacijos apie Lietuvoje vykdytos kovos su prekyba žmonėmis ir pagalbos teikimo rezultatus, kuri turi būti perduodama Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui, rinkimo mechanizmas (4.2 išvada).

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai:

4. Siekiant užtikrinti reikiamos pagalbos suteikimą prekybos žmonėmis aukoms:
 - 4.1. reglamentuoti, kaip turi būti įvertintas ir fiksuojamas pagalbos prekybos žmonėmis aukoms poreikis ir nustatyti, kokiais atvejais asmenims, esantiems rizikos grupėse nukentėti nuo prekybos žmonėmis nusikaltimų, ir kokia pagalba turi būti suteikiama (3.3. išvada);

- 4.2. nustatyti socialinės pagalbos suteikimo prekybos žmonėmis aukoms efektyvumo vertinimo kriterijus ir organizuoti vertinimo atlikimą (3.4 ir 4.2.2. išvados).
- 4.3. inicijuoti mokymus savivaldybių administracijų, policijos pareigūnų, sveikatos priežiūros, švietimo ir kitiems specialistams apie kompleksškai teikiamos pagalbos prekybos žmonėmis aukoms organizavimą ir teikimą savivaldybėse (3.1. ir 3.2. išvados).
- 4.4. įvertinti socialinių darbuotojų ar kitų specialistų, galinčių suteikti psichologinę paramą prekybos žmonėmis aukoms, dalyvavimo baudžiamajame procese tikslingumą ir esant poreikiui inicijuoti teisės aktų, reglamentuojančių baudžiamąjį procesą, pakeitimus (3.5. išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateiktas 5 priede.