

Bruxelles, 22. prosinca 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	19. prosinca 2022.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 426 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 426 final.

Priloženo: SWD(2022) 426 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.12.2022.
SWD(2022) 426 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća
o izmjeni Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti
njegovih žrtava

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Sažetak
Procjena učinka izmjene Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njihovih žrtava
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? Koji se problem rješava?
Trgovina ljudima još je jedna ključna aktivnost teškog i organiziranog kriminala u EU-u, koja će u doglednoj budućnosti i dalje biti prijetnja. Iako je Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima (Direktiva 2011/36/EU) pridonijela stvaranju zajedničkog temelja EU-a za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu njihovih žrtava, i dalje postoje mnoga pitanja, osobito sljedeća: • trgovina ljudima i dalje je u porastu u EU-u unatoč naporima u sprečavanju i otkrivanju tog kaznenog djela, kao i otkrivanju njihovih žrtava u ranoj fazi. Nadalje, prikupljanje podataka i praćenje kretanja ne odražavaju puni opseg trgovine ljudima u EU-u, • broj istraga, kaznenih progona i osuda nizak je, što znači da trgovci ljudima ostaju nekažnjeni. Direktiva se ne bavi nekim većim problemima koji su se pojavili i postali ozbiljniji nakon njezina donošenja, uključujući nove oblike iskorištavanja i olakšavanje počinjenja kaznenih djela tehnologijom. Tumačenje kaznenih djela trgovine ljudima i iskorištavanja može se razlikovati u državama članicama, što dovodi do prepreka u prekograničnoj suradnji i dokazivanju kaznenog djela. Nadalje, pravne osobe ne snose dovoljnu odgovornost za počinjenje kaznenog djela trgovine ljudima, što pridonosi kulturi nekažnjavanja, • žrtve ne dobivaju uvijek odgovarajuću razinu pomoći, podrške i zaštite, prilagođenu njihovim specifičnim potrebama. Načela izuzimanja žrtava od kaznenog progona i nekažnjavanja žrtava zbog umiješanosti u kaznena djela, prava žrtava na naknadu i mjere za zaštitu žrtava ne provode se dosljedno u državama članicama. Postojeći nacionalni i transnacionalni mehanizmi upućivanja nisu u potpunosti učinkoviti, što može spriječiti rano otkrivanje žrtava i upućivanje žrtava na pomoć, podršku i zaštitu, • potražnja koja potiče trgovinu ljudima i dalje je visoka u EU-u, a možda je uzrokovana nedosljednom kriminalizacijom korištenja uslugama iznuđenima od žrtava u svim državama članicama i nedovoljno opsežnom provedbom pristupa za smanjenje potražnje.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Ovom se inicijativom nastoji ojačati pravni okvir EU-a za suzbijanje trgovine ljudima. Kako bi se postigao taj opći cilj, inicijativom se utvrđuju četiri posebna cilja: • osiguravanje odgovarajućeg sprečavanja i otkrivanja te bolje praćenje trgovine ljudima na razini EU-a jačanjem kapaciteta svih dionika koji bi se mogli susretati s (potencijalnim) žrtvama da prepoznaju znakove kaznenog djela, kao i boljim poznavanjem te pojave i njezinih trendova, • jačanje kaznenopravnog odgovora na to kazneno djelo, među ostalim u prekograničnom kontekstu, kako bi se ojačao kapacitet tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela za suzbijanje tog kaznenog djela i prilagodbu novim načinima djelovanja i poslovnim modelima te za pronalaženje rješenja za nove prijetnje, • osiguravanje odgovarajuće pomoći, podrške i zaštite žrtvama trgovine ljudima u svim državama članicama, posebno poboljšavanjem ranog otkrivanja i mehanizama upućivanja, među ostalim u prekograničnom kontekstu, • smanjenje potražnje za uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima koja potiče trgovinu ljudima u svrhu različitih oblika iskorištavanja, od jačanja kaznenopravnog odgovora na korištenje uslugama iskorištavanih žrtava do jačanja aktivnosti širenja svijesti, osposobljavanja i obrazovanja.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Trgovina ljudima prekogranično je kazneno djelo koje utječe na sve države članice. Ima prekograničnu dimenziju u EU-u i unutarnju dimenziju koja uključuje prelazak vanjskih granica EU-a. Suradnja na razini cijelog EU-a ključna je za rješavanje prekogranične dimenzije kad je riječ o sprečavanju i suzbijanju tog kaznenog djela te osiguravanju otkrivanja žrtava, kao i pomoći, podrške i zaštite žrtvama. Sve veća važnost internetske dimenzije tog kaznenog djela dodatno opravdava novo djelovanje na razini EU-a jer ona trgovcima pruža dodatne mogućnosti za vrbovanje, kontrolu, prijevoz i iskorištavanje žrtava, kao i za premještanje dobiti i dopiranje do korisnika svugdje unutar i izvan EU-a bez prelaska ikakve granice. Nacionalna tijela i dionici uvelike prepoznaju da suzbijanje trgovine ljudima zahtijeva djelovanje na razini EU-a.
B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija?

Zašto?
Prva opcija politike usmjerena je na nezakonodavne mjere. Druga opcija politike sadržava samo zakonodavne mjere koje bi uključivale izmjene Direktive. U okviru nekih zakonodavnih mjera u drugoju opciji politike procijenjene su neke podopcije. Treća opcija politike kombinacija je nezakonodavnih mjera iz prve opcije politike i nekih zakonodavnih mjera iz druge opcije politike. Najpoželjnija je treća opcija politike. Ona odgovara na utvrđene horizontalne i posebne ciljeve: • prvi horizontalni cilj: osiguravanje odgovarajućeg sprečavanja i otkrivanja te bolje praćenje trgovine ljudima na razini EU-a: ○ uspostavljanje središnje baze općeg i stručnog znanja o suzbijanju trgovine ljudima, kojom se, među ostalim, podupire izrada smjernica o prikupljanju podataka o trgovanju ljudima u EU-u i promicanje informiranja o trgovini ljudima (<i>nezakonodavna mjera</i>), ○ uvođenje obveze u Direktivu da države članice svake godine prikupljaju podatke o trgovini ljudima i da o njima izvješćuju Komisiju, među ostalim navođenjem pokazatelja za takvo prikupljanje podataka (<i>zakonodavna mjera</i>), • drugi posebni cilj: jačanje kaznenopravnog odgovora na to kazneno djelo, među ostalim u prekograničnom kontekstu: ○ osiguravanje uzimanja u obzir internetske dimenzije za svaki element kaznenog djela u Direktivi (<i>zakonodavna mjera</i>), ○ jačanje suradnje između Komisije i internetskih poduzeća u kontekstu Internetskog foruma EU-a (<i>nezakonodavna mjera</i>), ○ uključivanje prisilnog braka i nezakonitog posvajanja na popis oblika iskorištavanja (<i>zakonodavna mjera</i>), ○ osiguravanje primjene nekih sankcija na pravne osobe, koje države članice trenutačno nisu obvezne prenijeti, za standardna kaznena djela trgovine ljudima nakon što sud donese osuđujuću presudu, kao i drugih sankcija kad je kazneno djelo počinjeno uz otegotnu okolnost (<i>zakonodavna mjera</i>), ○ uspostavljanje fokusne skupine specijaliziranih tužitelja za suzbijanje trgovine ljudima (<i>nezakonodavna mjera</i>), • treći posebni cilj: osiguravanje odgovarajuće pomoći, podrške i zaštite žrtvama trgovine ljudima u svim državama članicama: ○ zahtijevanje da države članice uvedu formalne nacionalne mehanizme upućivanja i da uspostave nacionalne kontaktne točke za upućivanje žrtava (<i>zakonodavna mjera</i>), ○ izrada smjernica o minimalnim zahtjevima i standardima za nacionalne mehanizme upućivanja i uspostavljanje Europskog mehanizma upućivanja u okviru središnje baze općeg i stručnog znanja (<i>nezakonodavna mjera</i>), • četvrti posebni cilj: smanjenje potražnje za uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima koja potiče trgovinu ljudima u svrhu različitih oblika iskorištavanja: ○ zahtijevanje da države članice kriminaliziraju svjesno korištenje uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima u svrhu različitih oblika iskorištavanja (<i>zakonodavna mjera</i>), ○ organizacija informativne kampanje u cijelom EU-u radi odvratanja od potražnje koja potiče trgovinu ljudima u okviru središnje baze općeg i stručnog znanja (<i>nezakonodavna mjera</i>).
Tko podržava koju opciju?
U svojoj rezoluciji od 10. veljače 2021. Europski parlament pozvao je Komisiju da procijeni provedbu Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima i da iznese prijedloge za njezinu reviziju. Komisija je provela opsežna savjetovanja s dionicima, uključujući javno savjetovanje i sastanke Mreže nacionalnih izvjestitelja EU-a i jednakovrijednih mehanizama s Platformom civilnog društva EU-a protiv trgovine ljudima. Komisija se također oslonila na savjetovanja koja je vanjski izvođač proveo s nizom dionika, uključujući nacionalna tijela u državama članicama, agencije EU-a, organizacije civilnog društva, kao i predstavnike privatnog sektora i međunarodnih organizacija. Većina dionika s kojima je savjetovanje provedeno poduprla je mjere predložene u okviru najpoželjnije opcije. Europski parlament u svojoj je rezoluciji pozvao Komisiju da izmijeni Direktivu kako bi osigurala da sve države članice kriminaliziraju svjesno korištenje uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima. Stavovi dionika u vezi s ovom zakonodavnom izmjenom dosta se razlikuju, iako ju je poduprla gotovo dvije trećine ispitanika u javnom savjetovanju. Štoviše, poduprla ju je većina dionika s kojima je provedeno savjetovanje u okviru studija slučaja i ciljanih razgovora o opcijama politike. Smatra se da ova podopcija ima najveću mogućnost postizanja konsenzusa među svim mogućim podopcijama u vezi s kriminalizacijom korištenja uslugama.
C. Učinci najpoželjnije opcije
Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?
Najpoželjnijom opcijom nastoji se ojačati kapacitet država članica za učinkovito suzbijanje kaznenih djela, posebno u odnosu na prijetnje i trendove koji su se javljali i mijenjali proteklih godina. Očekuje

se da će se novim zajedničkim i usklađenim pravilima primjenjivima na države članice poboljšati prekogranična suradnja kad je riječ o istragama i kaznenom progonu te pomoći i podršci žrtvama. Nezakonodavnim mjerama poduprijet će se države članice u prilagodbi njihova zakonodavstva i daljnjoj provedbi Direktive u skladu sa Strategijom EU-a za suzbijanje trgovine ljudima (2021.–2025.).
Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)? Najpoželjnija opcija dovodi do ograničenog opterećenja država članica, koje bi bilo nadmašeno pozitivnim učinkom mjera na sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu njegovih žrtava. Najpoželjnija opcija uglavnom je poboljšanje postojećih odredaba, a ne uvođenje novih obveza. Obveza kriminaliziranja svjesnog korištenja uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima uglavnom bi dovela do regulatornog opterećenja država članica koje još nisu prenijele ovu mjeru ili druge strože mjere. U većini država članica već se primjenjuje odgovarajuće zakonodavstvo, barem u području seksualnog iskorištavanja. Zahtjev za uvođenjem nacionalnih mehanizama upućivanja također bi doveo do određenog regulatornog i administrativnog opterećenja država članica. Međutim, to nije sasvim nova obveza s obzirom na to da su prema važećoj Direktivi države članice već morale uvesti mehanizme usmjerene na rano otkrivanje žrtava te pomoć i podršku žrtvama, a sve osim jedne države članice već primjenjuju formalni ili neformalni mehanizam upućivanja. Stoga se očekuje da će napori potrebni za formaliziranje postupaka za otkrivanje i upućivanje žrtava biti manji.
Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća? Najpoželjnija opcija politike ne nameće nikakvu obvezu poduzećima, stoga na njih izravno ne utječe, osim što bi se nekim nezakonodavnim mjerama zahtijevao njihov dobrovoljni angažman. Pravne osobe mogle bi biti podložne kaznama s gospodarskim učinkom, kao što je privremeno zatvaranje njihovih poslovnih objekata, tek nakon osuđujuće presude za kazneno djelo trgovine ljudima počinjeno u njihovu korist. Ova bi mjera pridonijela osiguravanju pravednijeg gospodarstva u kojem se počinjenje kaznenog djela ne isplati, a poduzeća koja djeluju u skladu s pravilima imala bi koristi od smanjenja nelojalne konkurencije poduzeća koja iskorištavaju prisilni rad. Dok bi Komisija poticala suradnju s tehnološkom i internetskom industrijom, sve povezane regulatorne obveze povezane s odgovornošću internetskih platformi i pružatelja usluga za otkrivanje, praćenje i uklanjanje sadržaja povezanih s trgovinom ljudima bile bi obuhvaćene drugim postojećim pravnim instrumentima ili pravnim instrumentima koji će se tek donijeti.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave? Kao što je navedeno, najpoželjnija opcija imala bi ograničen učinak na nacionalne uprave koje bi uglavnom morale prilagoditi svoje zakonodavstvo novim ili revidiranim odredbama Direktive ako to već nisu učinile. Očekuje se da će neke zakonodavne mjere koje su dio najpoželjnije opcije, a posebno one koje se odnose na kriminalizaciju, također dovesti do većeg broja istraga, kaznenih progona i osuda. Međutim, veća razina usklađivanja pravila EU-a pridonijela bi poboljšanju situacije u području trgovine ljudima u EU-u i jačanju kapaciteta tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima, zaštitu njegovih žrtava i smanjenje potražnje koja potiče počinjenje kaznenog djela.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka? Najpoželjnija opcija ojačat će suzbijanje trgovine ljudima narušavanjem kriminalnog modela trgovaca ljudima i smanjit će vjerojatnost iskorištavanja ljudi, čime će imati pozitivan učinak na društvo, temeljna prava, vladavinu prava i sigurnost u EU-u.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati? Evaluacija revidirane Direktive u načelu bi se trebala provesti najranije pet godina nakon roka za prenošenje kako bi se osiguralo dovoljno dugo razdoblje za procjenu učinaka inicijative nakon što se u potpunosti prenese u sve države članice. Naime, revidirana bi Direktiva uključivala odredbu kojom bi se zahtijevalo da Komisija procijeni učinak pravila kojima se kriminalizira svjesno korištenje uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima dostavljanjem izvješća Europskom parlamentu i Vijeću pet godina nakon roka za prenošenje. U međuvremenu, Komisija će nastaviti pratiti i evaluirati provedbu Direktive u kontekstu izvješća o postignutom napretku u suzbijanju trgovine ljudima koje Komisija sastavlja svake dvije godine.