



Svet
Evropske unije

Bruselj, 22. december 2022
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	19. december 2022
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2022) 426 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2022) 426 final.

Priloga: SWD(2022) 426 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta

**o spremembi Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej
ter zaščiti njenih žrtev**

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

Povzetek
Ocena učinka o spremembi Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev
A. Potreba po ukrepanju
Zakaj? V čem je težava?
Trgovina z ljudmi je ena od glavnih dejavnosti na področju hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v EU ter bo predstavljala grožnjo tudi v bližnji prihodnosti. Čeprav je direktiva o boju proti trgovini z ljudmi (Direktiva 2011/36/EU) prispevala k oblikovanju skupne podlage EU za preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej ter zaščito žrtev, še vedno obstajajo številna vprašanja, zlasti: • Trgovina z ljudmi v EU še naprej cveti kljub prizadevanjem za preprečevanje in odkrivanje kaznivega dejanja ter zgodnje odkrivanje njegovih žrtev. Poleg tega zbiranje podatkov in spremljanje trendov ne odražata celotnega obsega trgovine z ljudmi v EU. • Število preiskav, kazenskih pregonov in obsodb je nizko, kar pomeni, da trgovci z ljudmi niso kaznovani. Direktiva ne obravnava nekaterih večjih vprašanj, ki so se pojavila in okrepila od njenega sprejetja, vključno z novimi oblikami izkoriščanja in uporabo tehnologije za pomoč pri kaznivem dejanju. Razlaga kaznivih dejanj trgovine z ljudmi in izkoriščanja se lahko med državami članicami razlikuje, kar povzroča izzive pri čezmejnem sodelovanju in dokazovanju kaznivega dejanja. Poleg tega odgovornost pravnih oseb za trgovino z ljudmi ni zadostna, kar prispeva h kulturi nekaznovanja. • Žrtve ne prejmejo vedno ustrezne ravni pomoči, podpore in zaščite, prilagojene njihovim specifičnim potrebam. Načeli, da se žrtev ne preganja in ne kaznuje zaradi njihove vpletenosti v kriminalne dejavnosti, pravice žrtev do odškodnine in ukrepi za zaščito žrtev se v državah članicah ne izvajajo dosledno. Obstoječi nacionalni in nadnacionalni mehanizmi za napotitev niso povsem učinkoviti, kar lahko ovira zgodnje odkrivanje žrtev ter njihovo napotitev na pomoč, podporo in zaščito. • Povpraševanje, ki spodbuja trgovino z ljudmi, je v EU še vedno veliko, kar je lahko posledica dejstva, da inkriminacija uporabe storitev, ki se zahtevajo od žrtev, v državah članicah ni dosledna in da se pristopi za zmanjšanje povpraševanja ne izvajajo široko.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Cilj te pobude je okrepiti pravni okvir EU za boj proti trgovini z ljudmi. Za dosego tega splošnega cilja pobuda določa štiri specifične cilje: • Zagotavljanje ustreznega preprečevanja in odkrivanja trgovine z ljudmi ter izboljšanje njenega spremljanja na ravni EU s krepitvijo zmogljivosti vseh deležnikov, ki bodo verjetno prišli v stik s (potencialnimi) žrtvami, da prepoznajo znake kaznivega dejanja, ter izboljšanje poznavanja tega pojava in njegovih trendov. • Okrepitev odziva kazenskega pravosodja na kaznivo dejanje, tudi v čezmejnem okviru, da se izboljša zmogljivost organov kazenskega pregona in pravosodnih organov za boj proti kaznivemu dejanju ter da se prilagodijo novim načinom delovanja in poslovnim modelom trgovcev z ljudmi, ter obravnavanje porajajočih se groženj. • Zagotavljanje, da žrtve trgovine z ljudmi prejmejo ustrezno pomoč, podporo in zaščito v vseh državah članicah, zlasti z izboljšanjem mehanizmov za zgodnje odkrivanje žrtev in napotitev, tudi v čezmejnem okviru. • Zmanjšanje povpraševanja po storitvah žrtev trgovine z ljudmi, ki temeljijo na izkoriščanju, ki spodbuja trgovino z ljudmi, za vse oblike izkoriščanja, in sicer od krepitve kazenskega odziva na uporabo storitev, zagotovljenih z izkoriščanjem, do krepitve dejavnosti ozaveščanja, izobraževanja in usposabljanja.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Trgovina z ljudmi je čezmejno kaznivo dejanje, ki vpliva na vse države članice. Ima čezmejno razsežnost znotraj EU in notranjo razsežnost, ki vključuje prehajanje zunanjih meja EU. Sodelovanje na ravni EU je ključnega pomena za obravnavanje čezmejne razsežnosti pri preprečevanju kaznivega dejanja in boju proti njemu, pa tudi za zagotovitev, da se žrtve odkrijejo ter prejmejo ustrezno pomoč, podporo in zaščito. Povečan pomen spletne razsežnosti kaznivega dejanja dodatno upravičuje novo ukrepanje na ravni EU, saj trgovcem z ljudmi nudi dodatne priložnosti za novačenje, nadzor, prevoz in izkoriščanje žrtev, pa tudi za prenos dobičkov in doseganje uporabnikov povsod v EU in zunaj nje brez prečkanja meja. Nacionalni organi in deležniki na splošno priznavajo, da boj proti trgovini z ljudmi zahteva ukrepanje na ravni EU.
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali obstaja

prednostna možnost? Zakaj? Možnost politike 1 se osredotoča na nezakonodajne ukrepe. Možnost politike 2 vsebuje samo zakonodajne ukrepe, ki bi zahtevali spremembe direktive. Za nekatere zakonodajne ukrepe v okviru možnosti politike 2 je bilo ocenjenih več podmožnosti. Možnost politike 3 je kombinacija nezakonodajnih ukrepov, predstavljenih v okviru možnosti politike 1, in nekaterih zakonodajnih ukrepov, predlaganih v okviru možnosti politike 2. Možnost politike 3 je prednostna možnost. Ustreza opredeljenim horizontalnim in specifičnim ciljem: • Horizontalni cilj 1: Zagotavljanje ustreznega preprečevanja in odkrivanja trgovine z ljudmi ter izboljšanje njenega spremljanja na ravni EU: ○ Vzpostavitev vozlišča znanja in strokovnih izkušenj o boju proti trgovini z ljudmi, ki med drugim podpira razvoj smernic za zbiranje podatkov o trgovini z ljudmi v EU in spodbujanje ozaveščanja o boju proti trgovini z ljudmi (<i>nezakonodajni ukrepi</i>). ○ Z direktivo uvedena obveznost za države članice, da vsako leto zbirajo in sporočajo podatke o trgovini z ljudmi Komisiji, vključno z določitvijo kazalnikov za takšno zbiranje podatkov (<i>zakonodajni ukrep</i>). • Specifični cilj 2: Okrepitev odziva kazenskega pravosodja na kaznivo dejanje, tudi v čezmejnem okviru: ○ Zagotavljanje upoštevanja spletne razsežnosti pri vsakem elementu kaznivega dejanja v direktivi (<i>zakonodajni ukrep</i>). ○ Krepitev sodelovanja med Komisijo in internetnimi podjetji v okviru internetnega foruma EU (<i>nezakonodajni ukrep</i>). ○ Uvrstitev pod prisilo sklenjenih zakonskih zvez in nezakonitih posvojitvev na seznam oblik izkoriščanja (<i>zakonodajni ukrep</i>). ○ Zagotavljanje, da se lahko pravnim osebam naložijo nekatere sankcije, ki jih države članice trenutno niso dolžne prenesti v nacionalno zakonodajo, za standardna kazniva dejanja trgovine z ljudmi po obsodbi sodišča in druge sankcije, kadar je kaznivo dejanje storjeno v oteževalnih okoliščinah (<i>zakonodajni ukrep</i>). ○ Ustanovitev tematske skupine specializiranih tožilcev za boj proti trgovini z ljudmi (<i>nezakonodajni ukrep</i>). • Specifični cilj 3: Zagotavljanje, da žrtve trgovine z ljudmi prejmejo ustrezno pomoč, podporo in zaščito v vseh državah članicah: ○ Zahtevati od držav članic, da vzpostavijo uradne nacionalne mehanizme za napotitev in nacionalne kontaktne točke za napotitve žrtev (<i>zakonodajni ukrep</i>). ○ Razvoj smernic o minimalnih zahtevah in standardih za nacionalne mehanizme za napotitev ter vzpostavitev evropskega mehanizma za napotitev v okviru vozlišča znanja in strokovnih izkušenj (<i>nezakonodajni ukrep</i>). • Specifični cilj 4: Zmanjšanje povpraševanja po storitvah žrtev trgovine z ljudmi, ki temeljijo na izkoriščanju, ki spodbuja trgovino z ljudmi, za vse oblike izkoriščanja: ○ Zahteva, da države članice inkriminirajo zavestno uporabo storitev žrtev trgovine z ljudmi za vse oblike izkoriščanja (<i>zakonodajni ukrep</i>). ○ Organizacija vseevropske kampanje ozaveščanja, namenjene odvratanju od povpraševanja, ki spodbuja trgovino z ljudmi, v okviru vozlišča znanja in strokovnih izkušenj (<i>nezakonodajni ukrep</i>).
Kdo podpira katero možnost? Evropski parlament je v resoluciji z dne 10. februarja 2021 Komisijo pozval, naj oceni izvajanje direktive o boju proti trgovini z ljudmi in pripravi predloge za njeno revizijo. Komisija je izvedla obsežna posvetovanja z deležniki, vključno z javnim posvetovanjem in srečanji mreže nacionalnih poročevalcev in enakovrednih mehanizmov na ravni EU ter platformo civilne družbe EU za boj proti trgovini z ljudmi. Komisija se je oprla tudi na posvetovanja, ki jih je izvedel zunanji izvajalec s številnimi deležniki, vključno z nacionalnimi organi v državah članicah, agencijami EU, organizacijami civilne družbe ter predstavniki zasebnega sektorja in mednarodnih organizacij. Večina deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja, je podprla različne ukrepe, predlagane kot del prednostne možnosti. Evropski parlament je v svoji resoluciji Komisijo pozval, naj spremeni direktivo, da bi zagotovila, da države članice inkriminirajo zavestno uporabo storitev, ki jih opravljajo žrtve trgovine z ljudmi. Deležniki so glede te zakonodajne spremembe bolj neenotni, čeprav sta jo podprli skoraj dve tretjini anketirancev v javnem posvetovanju. Poleg tega jo je podprla večina deležnikov, ki so sodelovali pri študijah primerov in v ciljno usmerjenih razgovorih o možnostih politike. Pri tej podmožnosti naj bi obstajala največja verjetnost, da se doseže soglasje med vsemi možnimi podmožnostmi, povezanimi z inkriminacijo uporabe storitev.
C. Učinki prednostne možnosti
Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Prednostna možnost je namenjena izboljšanju zmogljivosti držav članic za učinkovit boj proti temu

kaznivemu dejanju, zlasti v zvezi z grožnjami in trendi, ki so se pojavili in razvijali v zadnjih letih. Pričakuje se, da bodo nova skupna in usklajena pravila, ki se bodo uporabljala za države članice, okrepila čezmejno sodelovanje tako v smislu preiskav in kazenskega pregona kot pomoči in podpore žrtvam. Nezakonodajni ukrepi bodo državam članicam zagotovili podporo pri prilagajanju njihove zakonodaje in nadaljnjem izvajanju direktive v skladu s Strategijo EU za boj proti trgovini z ljudmi (2021–2025).
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)? Prednostna možnost ima omejeno breme za države članice, ki se izravna s pozitivnim učinkom ukrepov na preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej ter zaščito žrtev. Prednostna možnost pomeni predvsem izboljšanje obstoječih določb in ne ustvarjanje novih obveznosti. Obveznost inkriminacije zavestne uporabe storitev, ki jih izvajajo žrtve trgovine z ljudmi, bi v glavnem ustvarila regulativno breme za države članice, ki tega ukrepa ali drugih ukrepov, ki ga presegajo, še niso prenesle v nacionalno zakonodajo. Večina držav članic že ima ustrezno zakonodajo vsaj za spolno izkoriščanje. Tudi zahteva po vzpostavitvi nacionalnih mehanizmov za napotitev bi povzročila določeno regulativno in upravno breme za države članice. Vendar to ni povsem nova obveznost, saj so morale države članice že v skladu s sedanjo direktivo vzpostaviti mehanizme za zgodnje odkrivanje žrtev ter pomoč in podporo žrtvam, vse države članice razen ene pa že imajo vzpostavljen formalni ali neformalni mehanizem za napotitev. Zato se pričakuje, da bodo potrebni le manjši ukrepi za formalizacijo postopkov za odkrivanje in napotitev žrtev.
Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja? Prednostna možnost politike podjetjem ne nalaga nobenih obveznosti in zato nanje ne vpliva neposredno, razen tega, da bi bilo pri nekaterih nezakonodajnih ukrepih potrebno njihovo prostovoljno sodelovanje. Pravne osebe bi bile lahko kaznovane s kaznimi z gospodarskimi posledicami, kot je začasno zaprtje njihovih prostorov, vendar šele po obsodbi zaradi kaznivega dejanja trgovine z ljudmi, storjenega v njihovo korist. Ta ukrep bi prispeval k zagotavljanju pravičnejšega gospodarstva, v katerem kriminal ne prinaša koristi, podjetja, ki ravna v skladu s pravili, pa bi imela koristi od zmanjšanja nelojalne konkurence podjetij, ki uporabljajo prisilno delo. Medtem ko bi Komisija spodbujala sodelovanje s tehnološko in internetno industrijo, bi bile vse s tem povezane regulativne obveznosti, povezane z odgovornostjo spletnih platform in ponudnikov storitev za odkrivanje, spremljanje in odstranjevanje vsebin, povezanih s trgovino z ljudmi, zajete v drugih obstoječih pravnih instrumentih ali pravnih instrumentih, ki bodo kmalu sprejeti.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave? Kot je opisano zgoraj, bi imela prednostna možnost omejen učinek na nacionalne uprave, ki bi morale predvsem prilagoditi svojo zakonodajo novim ali revidiranim določbam direktive, če tega še niso storile. Nekateri zakonodajni ukrepi, ki so del prednostne možnosti, zlasti tisti, ki so povezani z inkriminacijo, naj bi tudi privedli do povečanega števila preiskav, primerov kazenskega pregona in obsodb. Vendar bi višja raven harmonizacije pravil EU prispevala k izboljšanju razmer na področju trgovine z ljudmi v EU ter povečanju zmogljivosti organov kazenskega pregona in pravosodnih organov za preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej, zaščito njenih žrtev ter zmanjšanje povpraševanja, ki spodbuja kaznivo dejanje.
Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke? Prednostna možnost bo okrepila boj proti trgovini z ljudmi, saj bo povzročila motnje v kriminalnem modelu trgovcev z ljudmi in zmanjšala verjetnost izkoriščanja ljudi, kar bo pozitivno vplivalo na družbo, temeljne pravice, pravno državo in varnost v EU.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala? Oceno revidirane direktive bi bilo treba načeloma opraviti ne prej kot pet let po roku za prenos, da se zagotovi dovolj dolgo obdobje za oceno učinkov pobude po tem, ko je bila v celoti prenesena v vseh državah članicah. Revidirana direktiva bi vključevala zlasti določbo, ki bi od Komisije zahtevala, da oceni učinek pravil, ki inkriminirajo zavestno uporabo storitev žrtev trgovine z ljudmi, ki temeljijo na izkoriščanju, tako da predloži poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu pet let po roku za prenos. Medtem ko Komisija še naprej spremljala in ocenjevala izvajanje direktive v okviru svojega poročanja o napredku v boju proti trgovini z ljudmi vsaki dve leti.