

Bruxelles, 6. prosinca 2016.
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	2. prosinca 2016.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2016) 719 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU u kojem ocjenjuje utjecaj važećeg nacionalnog prava, u kojem se kao kazneno djelo kažnjava korištenje usluga čiji je predmet iskorištavanje trgovanja ljudima, o sprečavanju trgovanja ljudima, u skladu s člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/36/EU

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2016) 719 final.

Priloženo: COM(2016) 719 final

Bruxelles, 2.12.2016.
COM(2016) 719 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**u kojem ocjenjuje utjecaj važećeg nacionalnog prava, u kojem se kao kazneno djelo
kažnjava korištenje usluga čiji je predmet iskorištavanje trgovanja ljudima, o
sprečavanju trgovanja ljudima, u skladu s člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/36/EU**

1. Temelj i svrha

Ovo Izvješće odgovor je na zahtjev članka 23. stavka 2. Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, prema kojem: „Komisija do 6. travnja 2016. dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću izvješće u kojem ocjenjuje utjecaj važećeg nacionalnog prava, u kojem se kao kazneno djelo kažnjava korištenje usluga čiji je predmet iskorištavanje trgovanja ljudima, o sprečavanju trgovanja ljudima, prema potrebi zajedno s odgovarajućim prijedlozima”.

Upućivanje na kriminalizaciju korištenja uslugama žrtava trgovanja utvrđeno je u članku 18. (pod naslovom „Sprečavanje”) stavku 1. i 4. Direktive 2011/36/EU koji navodi: „1. Države članice poduzimaju potrebne mjere, kao što su obrazovanje i osposobljavanje, kako bi odvrćale i smanjile potrebu koja prati sve oblike iskorištavanja povezane s trgovanjem ljudima. [...] 4. Kako bi se odvrćanjem doprinijelo učinkovitijem sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima, države članice razmatraju poduzimanje mjera kako bi se **kao kazneno djelo kažnjavalo korištenje usluga čiji je predmet iskorištavanje iz članka 2., uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela iz članka 2.**”

Ovo Izvješće pruža opis postojećeg nacionalnog zakonodavstva koje kriminalizira korištenje uslugama žrtava trgovanja ljudima i procjenu učinka tih pravnih mjera. Izvan je područja primjene članka 23. stavka 2. ispitati ostale nezakonodavne mjere koje mogu postojati na nacionalnoj razini ili zakonodavne mjere koje se ne dotiču kriminalizacije korištenja uslugama žrtava trgovanja ljudima. Ovo nije izvješće koje procjenjuje usklađenost s odredbama Direktive 2011/36/EU. Treba ga čitati zajedno s „Izvješćem koje ocjenjuje u kojoj su mjeri države članice poduzele mjere potrebne za usklađivanje s Direktivom 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava u skladu s člankom 23. stavkom 1.” (COM (2016) 722. Ono također uzima u obzir prvo Izvješće Komisije o napretku u suzbijanju krijumčarenja ljudima i zaštiti njegovih žrtava (dalje u tekstu „Izvješće o napretku”).

U nacrtu ovog izvješća, Komisija je iskoristila informacije koje je primila od država članica putem upitnika koji je poslan u svibnju 2016. te se savjetovala s civilnim društvom putem Platforme civilnog društva EU-a protiv trgovanja ljudima¹ kao i putem Skupine stručnjaka Europske unije za suzbijanje trgovanja ljudima².

¹ Za dodatne informacije, vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Izvješće o napretku u suzbijanju krijumčarenja ljudima (2016.) kao što je propisano člankom 20. Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava, COM (2016) 267 final.

² Odluka Komisije (2011/502/EU) od 10. kolovoza 2011. o osnivanju skupine stručnjaka za suzbijanje trgovanja ljudima i stavljanju izvan snage Odluke 2007/675/EZ.

2. Postojeće nacionalno pravo kojim se kao kazneno djelo kažnjava korištenje uslugama čiji je predmet iskorištavanje trgovanja ljudima

2.1. Sažetak odgovora

Analiza koja slijedi temelji se na odgovorima koje su dostavile države članice. Komisija ne može isključiti postojanje drugih nacionalnih odredbi ili promjena. U pogledu analize, Komisija je zamolila države članice da izvješćuju o „Postojećem nacionalnom pravu kojim se kao kazneno djelo kažnjava korištenje uslugama čiji je predmet iskorištavanje trgovanja ljudima; tko je kriminaliziran; je li predviđena kriminalizacija za sve oblike iskorištavanja; zahtijeva li zakonodavstvo dokazivanje elementa znanja da je osoba žrtva trgovanja ljudima i kako ono utječe na primjenjivost zakonodavstva; koje su mjere poduzete kako bi se osiguralo da je javnost svjesna zakona kako bi se osigurala bolju provedbu; dostupnim statističkim podacima o kaznenim progonima i osudama te postojećim preprekama; razlozima nepostojanja nacionalnog zakonodavstva te o postojećim alternativama kako bi se ispunila obveza pretpostavljanja kriminalizacije; ocjenjivanju utjecaja takvog zakonodavstva i imaju li relevantne prijedloge; utvrđenim savjetodavnim postupcima i; o tome jesu pokrenule bilo kakvo ocjenjivanje i istraživanje takvog zakonodavstva.”

Valja odmah naglasiti da države članice u dostavljenim informacijama nisu obrazložile kako su ispunile pravnu obvezu **razmatranja poduzimanja** mjera kako bi se kao kazneno djelo kažnjavalo korištenje uslugama žrtava u skladu s člankom 18. stavkom 4. Direktive 2011/36/EU.

Analiza odgovora država članica pokazuje da, u vrijeme izrade izvješća, postoji **deset (10) država članica koje su kao kazneno djelo kažnjavale korištenje uslugama čiji su predmet sve vrste iskorištavanja žrtava trgovanja ljudima dok petnaest (15) država članica primjenjuje samo ograničenu i selektivnu kriminalizaciju korištenja uslugama žrtava trgovanja ljudima.**

Točnije:

1) Države članice koje kao kazneno djelo kažnjavaju sve oblike iskorištavanja (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK)

Deset (10) država članica prijavilo je postojanje nacionalnog zakonodavstva koje kao kazneno djelo kažnjava korištenje uslugama čiji je predmet iskorištavanje trgovanja ljudima (**BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK**³), baveći se svim oblicima iskorištavanja.

Bugarska je obavijestila Komisiju da prema bugarskom kaznenom zakonu (članak 159.c) pojedinac koji iskorištava osobu koja je žrtva trgovanja ljudima za potrebe bluda, prisilnog rada ili prosjačenja, odstranjivanja organa, tkiva, stanica ili tjelesne tekućine ili za potrebe zadržavanje osobe u prisilnoj podređenosti, bez obzira na njegov/njezin pristanak, kažnjava se lišavanjem slobode u trajanju od tri do deset godina i novčanom kaznom u iznosu od 10 000 do 20 000 leva. **Hrvatska** ima sličnu odredbu, ali ide i dalje, s obzirom da nameće jednake kazne bilo kome tko svjesno iskorištava žrtvu ili ove usluge s onima koji su osuđeni za počinjenje kaznenog djela

³ **UK** je Komisiji prenijela da Engleska i Wales imaju takve postojeće mjere za trgovanje ljudima, Škotska nema takve mjere na snazi dok je Sjeverna Irska izvijestila da ima mjere kojima se suzbija samo trgovanje u svrhu seksualnog iskorištavanja.

trgovanja ljudima. **Cipar** je prijavio da članak 17. Zakona 60(I)/2014 navodi da bilo koja osoba koja može razumno pretpostaviti da rad ili usluge koje on/ona koristi pruža žrtva trgovanja ljudima čini kazneno djelo prema zakonu protiv trgovanja. **Grčka** je 2013. uspostavila takve nacionalne pravne odredbe Zakonom 4198/2013 kojim se one osobe koje uz znanje prihvate rad osobe koja je žrtva trgovanja, kao i one osobe koje svjesno izvrše spolni odnošaj s osobom koja je žrtva trgovanja kažnjava za počinjenje kaznenog djela. **Litva** je prijavila da se prema članku 147-2 kaznenog zakona svaka osoba koja se koristi uslugama koje pružaju žrtve trgovanja i koja je znala ili je trebala znati da su žrtve kažnjava novčanom kaznom ili mjerama ograničavanja slobode. Valja napomenuti kako osoba koja počinji takvo djelo i naknadno dobrovoljno obavijesti agencije za provedbu zakona i aktivno surađuje, prije no što je proglašena osumnjičenom, može biti odriješena kaznene odgovornosti. Uz to, pravni subjekti također se smatraju odgovornima za takva djela. **Malta** je obavijestila Komisiju da je bilo koja osoba uključena u iskorištavanje ili koja iskorištava usluge ili rad znajući da se osobom koja pruža takve usluge ili rad žrtve trguje, kriva za kazneno djelo i može se kazniti kaznom zatvora u trajanju od osamnaest mjeseci do pet godina. Slične odredbe postoje u **Portugalu** i **Sloveniji** (nametanje kazne zatvora u trajanju do tri godine i novčana kazna). **Rumunjska** je obavijestila Komisiju da se prema članku 216. rumunjskog kaznenog zakona svaka osoba koja se koristi uslugama iz članka 182. Kaznenog zakona (o iskorištavanju), osim trgovca, i koja zna da usluge pruža žrtva trgovanja ljudima kažnjava za počinjenje kaznenog djela.

2) Države članice koje nisu uspostavile izričite nacionalne pravne odredbe ili primjenjuju ograničenu i selektivnu kriminalizaciju korištenja uslugama žrtava trgovanja ljudima⁴

Četrnaest (14) država članica prijavilo je nepostojanje izričitih nacionalnih pravnih odredbi kojima se kao kazneno djelo kažnjava korištenje uslugama koje su predmet svih vrsti iskorištavanja žrtava trgovanja ljudima (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LX, NL, PL, SK**). Međutim, neke od tih država članica (**FI, IE, SE**) donijele su zakonodavstvo koje cilja na iskorištavanje žrtava trgovanja samo u pogledu određenih oblika iskorištavanja. Točnije, **Finska** i **Irska** prijavile su posjedovanje postojećeg nacionalnog zakonodavstva kojim se suzbija samo iskorištavanje žrtava trgovanja u svrhu seksualnog iskorištavanja. **Švedska** je prijavila da, iako ne postoji posebna odredba kojom se kao kazneno djelo kažnjava korištenje uslugama žrtve trgovanja, oni primjenjuju odredbe u skladu sa zakonom o zabrani kupovanja seksualnih usluga, koji može obuhvaćati korištenje usluga koje pružaju žrtve trgovanja za seksualno iskorištavanje.

U državama članicama koje nemaju takve izričite odredbe, prema informacijama koje su dostavile, u nekim slučajevima pribjeći se može odredbama koje se odnose na seksualna kaznena djela ili seksualno iskorištavanje djece (npr. **IT, ES, NL** i **BE**). Iako **Italija** nema takve izričite odredbe, izvijestila je da kao kazneno djelo prema članku 603. *bis* talijanskog kaznenog zakona kažnjava nezakonito posredovanje i iskorištavanje rada općenito. Iako **Austrija** nema izričitu odredbu o žrtvama trgovanja ljudima, postoji nedavno donesena odredba o upuštanju u spolni odnošaj s osobama protiv njihove volje, iskorištavanjem situacije ili nakon prethodnog zastrašivanja.

⁴ **FI, IE, SE** uvele su pravne odredbe samo za trgovanje u svrhu seksualnog iskorištavanja, a **AT, BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK** samo u kontekstu Direktive o sankcijama za poslodavce.

Nadalje, neke države članice prijavile su samo postojanje mjera za prenošenje i primjenu **Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom**⁵ (takozvana Direktiva o sankcijama za poslodavce) (npr. PL ili HU). U tom pogledu, **Komunikacija o primjeni Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009.** navodi da države članice općenito kao kazneno djelo kažnjavaju nezakonito zapošljavanje u svim okolnostima opisanim u članku 9. (uključujući situacije u kojima poslodavac zna da je radnik žrtva trgovanja ljudima). Prema toj Komunikaciji, **Češka i Španjolska** ne kažnjavaju posebno nezakonito zapošljavanje u situacijama u kojima je „poslodavac bio svjestan da je zaposlenik bio žrtva trgovanja ljudima”⁶.

Valja napomenuti, međutim, da je osobno područje primjene **Direktive 2009/52/EZ ograničeno samo na državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom u EU-u**. Stoga ona ne obuhvaća žrtve trgovanja koje su državljani EU-a ili žrtve trgovanja koje su državljani trećih zemalja, ali zakonito borave u EU-u. Nadalje, iako se Direktiva primjenjuje na situacije ovisnog zaposlenja⁷, ne obuhvaća slučajeve u kojima su žrtve samozaposlene ili slučajeve u kojima korisnik nije poslodavac. Stoga je kriminalizacija utvrđena **Direktivom 2009/52/EZ prilagođena njezinu predmetu i području primjene koje je ograničeno i nije dovoljno** za bavljenje svim slučajevima trgovanja ljudima. Međutim, ono služi kao dobar primjer mjera koje se mogu primijeniti u tom smjeru kako bi se dalje razvio i konsolidirao pravni okvir protiv trgovanja.

3) Alternative nepostojanju kriminalizacije

Kao što je prethodno navedeno, prema članku 18. stavku 4. Direktive, države članice imaju obvezu barem razmotriti kriminaliziranje svjesnog korištenja usluga žrtava trgovanja. Međutim, države članice pružile su ograničene informacije Komisiji o alternativama kada ne postoje nacionalne mjere za kriminaliziranje korištenja uslugama žrtava trgovanja. Iz odgovora na upitnike čini se da su samo **Nizozemska** i **Španjolska** dostavile informacije o tome. **Nizozemska** je izvijestila o informativnim kampanjama o anonimnom prijavljivanju kaznenog djela, podizanju svijesti i objavama kaznenih progona za seksualno zlostavljanje djece u zamjenu za novac te o ugovorima s poslovnim sektorom o promicanju poštivanja ljudskih prava. **Španjolska** je izvijestila da unatoč činjenici da ne postoji izričita odredba o kriminalizaciji korištenja seksualnim uslugama žrtava trgovanja ljudima, ako postoji svijest o ranjivosti žrtve, ta bi se djela mogla smatrati kaznenim djelom protiv seksualne slobode i integriteta osobe, pri čemu se primjenjuju relevantni članci kaznenog zakona.

⁵ Direktiva 2009/52/EZ o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052>

⁶ Imajući na umu razdoblje koje je prošlo od usvajanja Komunikacije o primjeni Direktive 2009/52/EZ, ne može se isključiti usvajanje relevantnog zakonodavstva u međuvremenu. Za dodatne informacije vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom COM(2014) 286 final.

⁷ Definicija zaposlenja obuhvaća obavljanje aktivnosti koje obuhvaćaju svaki oblik rada koji je uređen nacionalnim pravom ili je u skladu s utvrđenom praksom ili uputama i/ili nadzorom poslodavca (članak 2. točka (c) Direktive 2009/52/EZ); preambula navodi da bi to trebalo biti neovisno o pravnom odnosu (Uvodna izjava 7.).

4) Ocjenjivanja

Ograničeni broj država članica izvijestio je o pokretanju **ocjenjivanja** takvih zakona ili relevantnih istraživanja (npr. **FI**, **SE**). **Švedska** je izvijestila Komisiju da je izvješće o istrazi o zabrani kupovanja seksualnih usluga objavljeno 2010. Među ključnim zaključcima bili su: (a) ulična prostitucija smanjena je na pola; (b) internet je postao nova arena za prostituciju; (c) zabrana kupovanja seksualnih usluga spriječila je uspostavljanje organiziranog kriminala; i (d) povećala se javna podrška zabrani. Nadalje, očekuje se istraga protiv trgovanja koja će ocijeniti primjenu kaznenih odredbi o trgovanju ljudima i koja će također preispitati kako tijela za izvršavanje zakona istražuju i bave se pitanjima trgovanja ljudima.

Finska je naručila istraživanje nakon povijesne presude Vrhovnog suda o takozvanoj djelomičnoj kriminalizaciji kupovanja seksualnih usluga od prostitutki i žrtava trgovanja ljudima. U istraživanju je zaključeno da je glavni problem primjene zakona bio taj da je samo nekoliko slučajeva zlostavljanja žrtava seksualne trgovine otkriveno, istraženo, kazneno gonjeno i kažnjeno. Zahtjev *mens rea* u djelomičnoj kriminalizaciji kupovine seksualnih usluga smatrao se problematičnim. U izvješću je navedeno da je situacija odgovarala kupcima seksualnih usluga koji izbjegavaju doznati okolnosti u kojima se nalazi prostitutka, ali poznaju zakon. Istraživači su predložili potpunu kriminalizaciju kupovanja seksualnih usluga. Nastavno na ovo istraživanje, vlada je predložila izmjenu kaznenog djela utvrđujući kao kazneno djelo i nemar korisnika⁸.

UK (Sjeverna Irska) očekuje procjenu 2018. godine te je izvijestila da je **Škotska** naručila istraživanje o tom predmetu tijekom kontrole Zakona o trgovanju ljudima i njihovom iskorištavanju (2015.).

Općenito su **statistički podaci** koje su sve države članice dostavile Komisiji oskudni te sadržavaju samo ograničeni broj kaznenih progona i osuda. Štoviše, upitno je jesu li takvi podaci o ovom kaznenom djelu dostupni na nacionalnoj razini. Primjerice, **Italija** naglašava da trenutačno ne postoje odvojeni podaci u vezi korištenja uslugama koje pružaju žrtve trgovanja ljudima. To je područje koje će Komisija dodatno istražiti u kontekstu rada na poboljšavanju kvalitete i usporedivosti statističkih podataka o trgovanju ljudima prikupljenih na razini EU-a.

2.2. Procjenjivanje učinka i primjena

Informacije dostavljene Komisiji pokazuju da države članice slijede prilično raznolike pristupe i prakse. U svim državama članicama koje imaju nacionalne mjere kojima se utvrđuje kazneno djelo korištenja uslugama koje su predmet iskorištavanja trgovine ljudima, osobno područje primjene tih odredbi ograničeno je samo na one koji se izravno koriste uslugama ili radom žrtava.

U velikoj većini država članica u kojima postoji nacionalno zakonodavstvo koje kao kazneno djelo kažnjava korištenje uslugama koje su predmet iskorištavanja trgovine ljudima, države članice izvješćuju da je prerano za procjenjivanje njihovog učinka. To je zbog činjenice da su te mjere

⁸ Za više informacija pogledajte Johanna Niemi i Jussi Aaltonen, „Zlostavljanje žrtve seksualne trgovine: ocjena finske zabrane kupovanja seksualnih usluga”, Ministarstvo pravosuđa Finske, 2014., dostupno na http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en

stupile na snagu nakon roka za prijenos Direktive 2011/36/EU u 2013. zbog kratkog razdoblja za provedbu Direktive.

Od onih država članica koje imaju takve odredbe, sve zahtijevaju da je korisnik prethodno znao da je osoba čijim se uslugama koristi žrtva trgovanja ljudima. U tim su slučajevima prijavljene općenite poteškoće vezane uz prikupljanje dokaza. U većini tih država članica, teret dokaza prvenstveno je na tužitelju: na osumnjičenika/tuženika primjenjuje se pretpostavka nedužnosti i on nema obvezu dokazivati svoju nedužnost. Samo u slučaju **Irske** teret dokaza prebačen je na tuženika koji mora dokazati da nije znao i nije imao osnovanih razloga vjerovati da je osoba protiv koje je počinio kazneno djelo bila žrtva trgovanja ljudima.

Iz tog se razloga u Izvješću s obrazloženjem uz Konvenciju Vijeća Europe o mjerama protiv trgovanja ljudima navodi da „[...] Dokazivanje znanja može biti teško pitanje za nadležna tijela za progon. Slične poteškoće proizlaze iz raznih drugih odredaba kaznenog zakona koje zahtijevaju dokaz nekog nematerijalnog elementa kaznenog djela. Međutim, **poteškoće u pronalaženju dokaza nisu nužno odlučujući argument za netretiranje određene vrste ponašanja kao kaznenog djela**”. U tom kontekstu, poteškoće u prikupljanju dokaza za kazneno djelo ne bi trebale rezultirati u nepoduzimanjem mjera kako bi se određeno ponašanje kaznilo kao kazneno djelo.

Iako određeni broj uspješnih istraga, progona i osuda nesumnjivo ima odvrćajući učinak, upitno je kako se takvi statistički podaci mogu tumačiti, posebice u odnosu na procjenjivanje učinka ili uspjeha relevantnih mjera. **S obzirom da najveći utjecaj tih mjera leži u sprečavanju pojave tih kaznenih djela, statistički podaci o kaznenim progonima i osudama ne mogu biti siguran pokazatelj učinkovitosti mjera.** Kao što je prethodno navedeno, statistički podaci koji su dostavljeni za ovo izvješće su oskudni. **Bugarska** je za 2014. i 2015. izvijestila da su postojale četiri (4) optužnice i jedna (1) osuda, odnosno pet (5) optužnica i dvije (2) osude. **Grčka** je prijavila da je prema statističkim podacima grčke policije postojao jedan (1) kazneni progon od stupanja na snagu novog Zakona. **Rumunjska** dalje obavješćuje da su 2015. godine prijavljeni prvi slučajevi Upravi za istraživanje organiziranog kriminala i terorizma i devet (9) osoba kazneno je gonjeno za kazneno djelo korištenja uslugama žrtava trgovanja. Prema Vrhovnom sudskom vijeću, do svibnja 2016., 15 ljudi osuđeno je za kazneno djelo korištenja uslugama iskorištavane osobe. Te kazne, međutim, nisu bile konačne te je postojala mogućnost ulaganja žalbe pred Vrhovnim sudom.

U tom pogledu, Komisija se želi prisjetiti zaključaka Izvješća o napretku „*Informacije koje je Komisija prikupila jasno pokazuju da je važno da države članice ulože veći napor kako bi se povećao broj istraga i slučajeva kaznenih progona te smanjio teret koji se stavlja na žrtve i njihovo svjedočenje tijekom prikupljanja dokaza. To je moguće ostvariti razvojem redovne i prilagođene obuke za istražitelje, tužitelje i suce te sustavnom primjenom financijskih istraga (kao što preporučuje Stručna skupina za financijsko djelovanje) i drugih učinkovitih istražnih alata utemeljenih na prikupljanju podataka, kojima se mogu osigurati različiti dokazi koji će se koristiti uz svjedočenja žrtava. Države članice trebale bi odvojiti i dovoljno financijskih i ljudskih resursa za primjereno suzbijanje tog kaznenog djela*”.

Ograničavanje kaznene odgovornosti samo na situacije u kojima korisnik ima izravno i trenutno znanje da je osoba žrtva trgovanja ljudima stvara vrlo visok prag za pokretanje

kaznenih progona. U tom bi pogledu trebalo pomno razmotriti pitanje razine znanja koja se pretpostavlja za ovo kazneno djelo.

3. Osiguravanje učinkovitog sprečavanja trgovanja ljudima

Ovo poglavlje odražava ⁹ Komisijina razmatranja tog pitanja, vođena Strategijom EU-a za borbu protiv trgovanja ljudima¹⁰ i ostalim ključnim instrumentima politike¹¹ te pruža temelj te analize. Prethodno spomenuta analiza pokazala je nepotpun i raznolik pravni okvir na nacionalnoj razini za pravno postupanje prema korisnicima žrtava trgovanja ljudima, koji utječe na učinkovito sprečavanje tog kaznenog djela. U tom okruženju trgovanje ljudima ostaje rašireno unatoč učinjenim naporima, bez pokazatelja smanjenja broja tog teškog kaznenog djela.

U tom pogledu, **odgovornost počinitelja** temelj je za **djelotvorne odvrćajuće mjere**. To se odrazilo i u drugim ključnim međunarodnim i europskim pravnim instrumentima¹². Time su se dalje bavili Europski parlament¹³ i **Parlamentarna skupština Vijeća Europe**¹⁴ te **civilno društvo**¹⁵.

Komisija je u **europskom programu sigurnosti navela te** u svojim izvješćima i studijama neprestano naglašava da trgovanje ljudima, kao teško prekogranično i organizirano kazneno djelo, ima teške posljedice za ljude, društvo i gospodarstvo¹⁶. Vođeno je **potražnjom** za svim oblicima iskorištavanja i **visokim profitima**. Profit uzrokuje – u zakonitim i nezakonitim gospodarstvima – složenu interakciju ponude i potražnje za koju je nužno naći rješenje kako bi se takva kaznena djela iskorijenila¹⁷. Bavljenje tom potražnjom i njezino smanjivanje pravna je obveza u Direktivi 2011/36/EU čiji je cilj sprečavanje štete mijenjanjem šireg okružja kako bi se smanjili razlozi za trgovanje ljudima.

3.1. Identificiranje korisnika usluga na temelju iskaza žrtava trgovanja ljudima

⁹ Primjerice studije Komisije o inicijativama sprečavanja trgovanja ljudima i o rodnoj dimenziji trgovanja ljudima koje su dostavljene unutar Strategije EU-a za borbu protiv trgovanja ljudima

¹⁰ Komunikacija o Strategiji EU-a za iskorjenjivanje trgovine ljudima za razdoblje 2012. – 2016., (COM(2012) 286 final).

¹¹ Primjerice europski program sigurnosti, europski migracijski program, Strateški angažman EU-a za rodnu ravnopravnost, Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju.

¹² Primjerice, Protokol Ujedinjenih naroda iz 2000. za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudima, posebice ženama i djecom (članak 9.) i Konvencija Vijeća Europe o suzbijanju trgovanja ljudima iz 2005. (članci 6. i 19.).

¹³ Rezolucija Europskog parlamenta od 12. svibnja 2016. o provedbi Direktive 2011/36/EU od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava iz rodne perspektive (2015/2118(INI), Rezolucija Europskog parlamenta od 5. srpnja 2016. o borbi protiv trgovine ljudima u vanjskim odnosima EU-a (2015/2340(INI)), Rezolucija Europskog parlamenta od 26. veljače 2014. o seksualnom iskorištavanju i prostituciji te njezinu utjecaju na jednakost spolova (2013/2103(INI)).

¹⁴ Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe: Prostitucija, trgovanje ljudima i moderno ropstvo u Europi, rezolucija iz 1983. (2014).

Dostupno na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ Organizacije koje sudjeluju u platformi civilnog društva EU-a protiv trgovanja ljudima navode da je zakonodavstvo najvažnija mjera koju bi države članice trebale poduzeti kako bi osigurale sprečavanje i smanjenje potražnje. Radni dokument službi Komisije koji je priložen dokumentu Izvješće o napretku u borbi protiv trgovanja ljudima i zaštiti žrtava, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, str. 64.

¹⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Europski program sigurnosti”, COM(2015) 185 final.

¹⁷ Izvješće o napretku.

U tom kontekstu, potražnja obuhvaća sve one pojedince, skupine ili pravne osobe koje su vođene ciljem iskorištavanja žrtava kako bi profitirale na mnogim razinama, one koji izravno iskorištavaju ili zlostavljaju žrtve, kao i one koji djeluju kao promicatelji ili posrednici i općenito one koji stvaraju i doprinose stvaranju pogodnog okruženja za to.

Skupine koje iskorištavaju žrtve trgovanja i profitiraju od te trgovine nisu ograničene na kriminalne organizacije i trgovanje često uključuje lanac legitimnih poslovanja. Raspon osoba koje izvlače profit kreće se od rodbine žrtava do neslužbenih ili službenih agencija za zapošljavanje, posrednika na tržištu rada koji opskrbljuju određene sektore radnom snagom ili podugovaratelja globalnih lanaca opskrbe do putničkih agencija i prijevoznika te poduzeća informacijskih i komunikacijskih tehnologija.

Drugi izvor potražnje su potrošači, koji mogu biti pojedinci koji kupuju proizvode koje su proizvele žrtve, ali bez znanja o tome kako su proizvedeni ili svjesni korisnici usluga žrtava trgovanja, koji ignoriraju očite znakove trgovanja ljudima i izrabljivanja radnika ili seksualnog iskorištavanja, poput veoma niskih cijena ili znakova nasilja i zastrašivanja. U tom pogledu, ovo se izvješće ograđuje od primjene pojmova kao što je „klijent” u kontekstu trgovanja u svrhu seksualnog iskorištavanja odraslih ili djece s obzirom da bi takva terminologija prikrila patnju, zlostavljanje i kršenja prava koja su žrtve trgovanja pretrpjele.

Kako je navedeno u radnom dokumentu službi Komisije uz dokument Izvješće o napretku u borbi protiv trgovanja ljudima i zaštiti žrtava: „Krajnji cilj iskorjenjivanja trgovanja ljudima može se postići samo **ako se spriječi počinjenje kaznenog djela s pomoću svih dostupnih alata na razini EU-a i nacionalnoj razini [...]** To znači **ne samo bavljenje temeljnim uzrocima koji čine ljude ranjivijima u pogledu trgovanja** – kao što su siromaštvo, nejednakost spolova i nasilje nad ženama, etnička diskriminacija, društvena marginalizacija, nezakonite migracije – nego i **osiguravanje privođenja pravdi onih koji profitiraju od tog kaznenog djela i koji iskorištavaju žrtve**”¹⁸.

Jasno je da su trgovanje ljudima i svi njegovi aspekti nezakoniti. Ne postoji ništa zakonito u trgovanju ljudima. Iskorištavanje osobe u okolnostima prisile koju provodi druga osoba nedopustivo je ponašanje u svakom kaznenopravnom sustavu. Trgovanje ljudima nema pravnu ili moralnu stranu. To je ozbiljno kazneno djelo i snažno kršenje ljudskog dostojanstva, u skladu s člankom 5. stavkom 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Nepostojanje kriminalizacije korištenja uslugama žrtava trgovanja ljudima, **posebno uz znanje da je on ili ona žrtva trgovanja ljudima**, čini cjelokupnu borbu protiv trgovanja ljudima manje učinkovitom i ometa postizanje ciljeva Direktive 2011/36/EU. Čak i ako nacionalna zakonodavstva ne utvrde kao kazneno djelo korištenje uslugama koje su predmet iskorištavanja trgovanja ljudima, ostaju činjenice da su: žrtve opetovano silovane, mentalno i fizički zlostavljane te bile izložene kaznenim djelima protiv njihove slobode, dostojanstva, seksualnog samoodređenja, tjelesnog integriteta.

4. Zaključne napomene i daljnji koraci

¹⁸ Radni dokument službi Komisije uz dokument Izvješće o napretku u borbi protiv trgovanja ljudima i zaštiti žrtava, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, str 39.

Kao što je navedeno u članku 18. stavku 4. Direktive 2011/36/EU kako bi se doprinijelo učinkovitijem sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima, države članice moraju razmotriti poduzimanje mjera kako bi se kao kazneno djelo kažnjavalo korištenje usluga čiji je predmet iskorištavanje žrtava trgovanja. Analiza navedena u ovom Izvješću, u kontekstu ocjenjivanja utjecaja važećeg relevantnog nacionalnog zakonodavstva, u skladu s člankom 23. stavkom 2. Direktive, pokazuje **izrazito raznoliko pravno okruženje koje ne uspijeva učinkovito doprinijeti obeshrabrivanju potražnje za takvim uslugama.**

S obzirom na potpuni nedostatak ili nedostatnost kriminalizacije korištenja takvim uslugama u kontekstu trgovanja ljudima, **aktivnost krijumčara koja po definiciji uključuje iskorištavanje njihovih žrtava, može se ne samo manje obeshrabrivati već čak i poticati kroz kulturu nekažnjavanja.** Očito, izazov obeshrabrivanja potražnje podrazumijeva **bolje usredotočenje na one koji se stvarno koriste uslugama u različitim oblicima trgovanja** uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela.

Trenutačno, pravni sustavi nekoliko država članica ne kriminaliziraju, ili samo djelomično kriminaliziraju, svjesno korištenje takvim uslugama, **čime se utječe na pravnu nesigurnost u pogledu**, primjerice, kaznene odgovornosti povezane s odnosom korisnika i žrtve, pravnog postupanja prema onima koji profitiraju od iskorištavanja ili omogućavaju ili olakšavaju takvo iskorištavanje, razlike između korisnika i iskorištavatelja, odgovornosti posrednika, kao i u pogledu šireg lance opskrbe.

Države članice trebale bi uložiti napore kako bi osigurale veću ujednačenost i odvraćajuće mjere protiv ovog elementa prekograničnog kaznenog djela trgovanja ljudima. Krajnji je cilj ovog Izvješća doprinijeti ispunjavanju ciljeva Direktive 2011/36/EU o smanjivanju potražnje i sprečavanju trgovanja ljudima, kako bi se osiguralo da kriminalne skupine nemaju koristi od različitog pravnog postupanja prema korisnicima žrtava trgovanja. U tom pogledu, Komisija navodi važne zaključke iz praćenja situacije u državama članicama te će dodatno ispitati potencijalne mogućnosti i u budućnosti razmotriti, ako je potrebno, odgovarajuće zakonodavne prijedloge, prema članku 23. stavku 2. Direktive 2011/36/EU.